

**OPINNÄYTETYÖ
YAMK**

NINA ALAISO 2013

**VERTAILEVA TUTKIMUS LINJA-
AUTOLIIKENTEEN ERILAISISTA
TOTEUTUSMALLEISTA**



**Rovaniemen
ammattikorkeakoulu**
University of Applied Sciences
LUC

ALUEIDEN KÄYTÖN SUUNNITTELU YAMK

ROVANIEMEN AMMATTIKORKEAKOULU

TEKNIikka JA LIIKENNE

Alueiden käytön suunnittelu YAMK

Opinnäytetyö

VERTAILEVA TUTKIMUS LINJA-AUTOLIIKENTEEEN ERILAISISTA TOTEUTUSMALLEISTA

Nina Alaiso

2013

Toimeksiantaja Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Ohjaaja Veijo Lievonen

Hyväksytty __.__.____

Tekijä	Nina Alaiso	Vuosi	2013
Toimeksiantaja Työn nimi	Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Vertaileva tutkimus linja-autoliikenteen erilaisista to- teutusmalleista		
Sivu- ja liitemäärä	73 + 5		

Joukkoliikennelaki astui voimaan vuonna 2009 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista, palvelusopimusasetus, astui voimaan vuonna 2007. Palvelusopimusasetuksen tavoitteena on antaa säännökset julkisen liikenteen kilpailutukselle.

Opinnäytetyön aihe tuli ajankohtaiseksi, koska joukkoliikennelaissa annetut siirtymäsäännökset joukkoliikenteen järjestämisen osalta ovat aikataulullisesti umpeutumassa. Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää joukkoliikenteen erilaisia järjestämistapamalleja ja vertailla niiden soveltuvuutta Lapin alueelle.

Opinnäytetyössä on perehdytty lainsäädäntöön ja joukkoliikenteen merkitykseen osana liikennejärjestelmää ja yhteiskuntaa. Työssä on esitelty joukkoliikennelain mukaiset toimivaltaiset viranomaiset sekä heille asetetut tehtävät, kuten joukkoliikenteen palvelutason määrittely.

Linja-autoliikenteen järjestämisen osalta on tutustuttu erityisesti Liikenne- ja viestintäministeriön ehdottamiin malleihin sekä vertailevana tutkimuksena on selvitetty Ruotsin Norrbottenin läänin joukkoliikenteen järjestämistapaa. Työssä on esitelty linja-autoliikenteen sopimusten nykytilanne sekä joukkoliikenteen järjestämiseen liittyvät taloudelliset rajoitteet.

Työn lopuksi on vertailtu Lapin alueen joukkoliikenteen järjestämiseksi eri vaihtoehtoja, joista tämänhetkisessä tilanteessa parhaimmaksi vaihtoehdoksi on saatu reittipohjainen käyttöoikeussopimus. Lisäksi on pohdittu muiden joukkoliikenteen vaikuttimien soveltamista Lapin alueella.

Avainsana(t) joukkoliikenne, joukkoliikennelaki, linja-autoliikenne,
 palvelusopimusasetus, reittipohjainen käyttöoikeus-
 sopimus

Muita tietoja

Author	Nina Alaiso	Year	2013
Commissioned by	Centre for Economic Development, Transport and the Environment, Lapland		
Subject of thesis	Comparative study of different models to implement bus transport		
Number of pages	73 + 5		

The Act of Public Transport has entered into force in 2009 and the Regulation of the European Parliament and of the Council on Public passenger Transport Services by Rail and by Road entered into force in 2007. The aim of the Regulation of the European Parliament and of the Council on Public Passenger Transport Services by Rail and by Road is to establish how the public service must be organized by competitive bidding.

As the time that has been given in transitional provisions is about to end in the Act of Public Transport, the subject of this Master's thesis was topical. The main issue of this thesis was to introduce the different models to implement public service and to compare the suitability of those models in the region of Lapland.

In this thesis the legislation of public transport has been studied and the meaning of public transport as part of the transport system and society has been studied. The competent authorities by the Act of Public Transport and their statutory duties, such as to define the service level target for public transport, has been presented in this research.

Especially those models to implement the public transport that has been proposed by the Ministry of Transport and Communications have been studied and in a comparative study the organization of public transport in Norrbotten County in Sweden has been examined. In the research the current situation of contracts of public transport and financial constraints in the implementation of public service are also presented

At the end of the thesis the different models to implement bus transport have been compared and to conclude the best model in Lapland is the license agreement based on the route of public service. In the thesis the different ways to affect public service in the region of Lapland has been discussed.

Key words public transport, the Act of Public Transport, bus transport, public service

Special remarks

SISÄLTÖ

KUVIO JA TAULUKKOLUETTELO.....	1
LYHENNELUETTELO	2
KÄSITELUETTELO	5
1 JOHDANTO	8
2 JOUKKOLIIKENTEEN LAINSÄÄDÄNTÖÄ	11
2.1 PALVELUSOPIMUSASETUS.....	11
2.2 JOUKKOLIIKENNELAKI.....	12
2.3 HANKINTAMENETTELYT	16
3 JOUKKOLIIKENNE OSANA LIIKENNEJÄRJESTELMÄÄ.....	19
3.1 LIIKENNEJÄRJESTELMÄ	19
3.2 JOUKKOLIIKENTEEN MERKITYS.....	20
3.3 LIIKKUMISEN TASA-ARVO.....	21
3.4 VALTIO JA JOUKKOLIIKENNE	22
3.5 KUNTA JA JOUKKOLIIKENNE	28
3.6 JOUKKOLIIKENTEEN PALVELUTASO	30
3.6.1 PALVELUTASON MÄÄRITTELY	30
3.6.2 LAPIN JOUKKOLIIKENTEEN RUNKOVERKKO	32
3.6.3 LAPIN JOUKKOLIIKENTEEN PALVELUTASOTAVOITTEET 2012 – 2016.....	34
3.6.4 LAPIN JOUKKOLIIKENTEEN NYKYINEN PALVELUTASO JA TOTEUTTAMINEN	37
3.6.5 LAPIN ELY-KESKUKSEN JOUKKOLIIKENTEEN SOPIMUKSET	38
4 LINJA-AUTOLIIKENTEEN JÄRJESTÄMISEN VAIHTOEHDOT	39
4.1 JOUKKOLIIKENTEEN JÄRJESTÄMISEN VAIHTOEHDOT	39
4.2 MARKKINAEHTOINEN MALLI	40
4.3 PALVELUSOPIMUSASETUKSEN MUKAISESTI HARJOITETTU LIIKENNE	41
4.3.1 HANKINTALAIN MUKAINEN HANKINTA	42
4.3.2 PALVELUSOPIMUSASETUKSEN JA JOUKKOLIIKENNELAIN KUUDENNNEN PYKÄLÄN MUKAINEN HANKINTA.....	43
4.4 MARKKINAEHTOINEN MALLI TÄYDENNNETTYNÄ OSTOLIIKENTEELLÄ PALVELUSOPIMUSASETUKSEN KEINAIN.....	46
4.5 OMA TUOTANTO JA SISÄINEN LIIKENTEENHARJOITTAJA	46
4.6 LINJA-AUTOLIIKENTEEN TOIMINTOJEN KEHITTÄMINEN	47
4.6.1 KUTSUOHJATTU JOUKKOLIIKENNE	47
4.6.2 LIPPU- JA MAKSUJÄRJESTELMÄ.....	48
4.6.3 LINJA-AUTOLIIKENTEEN INFRASTRUKTUURI	50
4.6.4 JOUKKOLIIKENTEEN KEHITTÄMISEEN LIITTYVÄT PROJEKTIT	52
5 RUOTSIN JOUKKOLIIKENNE.....	53
5.1 RUOTSIN JOUKKOLIIKENTEEN HALLINNOLLINEN ORGANISOINTI	53
5.2 NORRBOTTENIN LÄÄNIN MALLI	56
6 POHDINTA JOUKKOLIIKENTEEN JÄRJESTÄMISTAVOISTA.....	59
6.1 JOUKKOLIIKENTEEN TOIMIVALTAINEN VIRANOMAINEN	59
6.2 JOUKKOLIIKENTEEN YHTEINEN LIPPU- JA MAKSUJÄRJESTELMÄ.....	60
6.3 LIPPUTUOTTEET	61
6.4 JOUKKOLIIKENTEEN PALVELUTASOTAVOITTEET.....	62
6.5 JOUKKOLIIKENTEEN JÄRJESTÄMISTAPAMALLIEN VERTAILU	63
6.6 LINJA-AUTOLIIKENTEEN JÄRJESTÄMISTAPA	64
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	67
LÄHTEET	70

KUVIO JA TAULUKKOLUETTELO

KUVIO 1.	LIIKENNEJÄRJESTELMÄ (LIIKENNEVIRASTO 2011A).....	19
TAULUKKO 1.	JOUKKOLIIKENTEEEN PALVELUTASOTAVOITTEIDEN LIITYNTÄ MUIHIN SUUNNITELMIIN (LIIKENNEVIRASTO 2010, 9)	20
TAULUKKO 2.	VALTION SUORA RAHOITUS LINJA-AUTO JA JUNALIIKENTEESEEN (LVM 2013, 7)	25
KUVIO 2.	LINJA-AUTOLIIKENTEEEN RAHOITUSTARPEESEEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT (LVM 2013, 12).....	26
KUVIO 3.	PALVELUTASON MÄÄRITTELYPROSESSI (LIIKENNEVIRASTO 2010, 19).....	31
KUVIO 4.	ESIMERKKI PALVELUTASOLUOKISTA (LIIKENNEVIRASTO 2010, 10)....	31
KUVIO 5.	PALVELUTASOMÄÄRITTELYN KUVAUS (LIIKENNEVIRASTO 2010, 20)..	32
TAULUKKO 3.	JOUKKOLIIKENTEEEN PALVELUTASOLUOKAT (LIIKENNEVIRASTO 2011B, 8).....	36
KUVIO 6.	VAIHTOEHDOT JOUKKOLIIKENTEEEN JÄRJESTÄMISEKSI (LIIKENNEVIRASTO 2012, 3).....	40
KUVIO 7.	KYSYNTÄOHJATTU LIIKENNEJÄRJESTELMÄ KUTSUPLUS-PALVELUALUE (HSL 2013, 15)	48
KUVIO 8.	RUOTSIN KOLMIPORTAINEN HALLINTOJÄRJESTELMÄ (REGERINGSKANSLIET 2012B).....	53
KUVIO 9.	RUOTSIN JOUKKOLIIKENNEVIRANOMAISET 14.4.2013 (SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTING. 2012).....	54
TAULUKKO 4.	RUOTSIN UUDET MARKKINAEHTOISET LINJAT JOUKKOLIIKENNEVIRANOMAISTEN ALUEILLA SYKSYLLÄ 2012 (TRAFIKANALYS 2012, 29).....	56

LYHENNELUETTELO

ELY-keskus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia on 15 ja niihin on koottu entisten TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien, lääninhallitusten liikenne- ja sivistysosaston sekä Merenkululaitoksen tehtäviä.

Eu

Euroopan unioni on taloudellinen ja poliittinen liitto, jonka 27 jäsenmaata kattaa suuren osan Euroopasta (EU 2013.)

EY

Roomassa vuonna 1957 allekirjoitettu EY:n perustamissopimus yhdisti Ranskan, Saksan, Italian ja Benelux-maat yhteisöksi, jonka tavoitteena oli yhdyntä kaupan avulla talouskasvun edistämiseksi. Sopimus Euroopan unionista eli niin sanotun "Maastrichtin sopimus" (1992) yhdisti kolme yhteisöä (Euratom, EHTY, EY) yhteisen katon alle Euroopan unioniksi. Sopimuksen myötä EY:stä tuli Euroopan yhteisö (EY).

HILMA

Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan.

KETJU

Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2009 perustama hanke keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenneuudistamiseksi, jonka tavoitteena oli tuottaa 15 kaupunkiseudulle aluekohtaiset liikennejärjestelmäsuunnitteluun kytketyt joukkoliikenteen kokonaisvaltaiset kehittämisohjelmat, joissa asetetaan konkreettiset tavoitteet joukkoliikenteen palvelutasolle ja käytölle.

Lapin ELY-keskus

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on elinkeinojen, työmarkkinoiden ja maaseudun muuttuviin tarpeisiin vastaava valtionhallinnon alueellinen kehittämis- ja palvelukeskus Lapin alueella.

LJS-prosessi

Liikennejärjestelmäsuunnitteluprosessi on pitkän aikavälin strategista suunnittelua, jossa käsitellään liikenteen ja maankäytön vuorovaikutusta ja suunnitellun maankäytön synnyttämää liikennetarvetta, eri kulkumuo-toja ja niiden työnjakoa, liikenneverkkoja ja niiden investointihankkeita sekä liikennejärjestelmän vaikutuksia ja rahoitustarvetta. Suunnittelupro-sessin tuloksia ovat liikennejärjestelmän kehittämistavoitteet, liikenteen kehittämisstrategia, tavoitevuoden liikennejärjestelmän kuvaus ja suunni-telman toteuttamiseen tähtäävä aiesopimus.

LVM

Liikenne- ja viestintäministeriön vastuulla on liikennepolitiikka ja viestin-täpolitiikka. Ministeriössä toimii liikenneministeri sekä asunto- ja viestin-täministeri. Ministeriön korkein virkamies on kansliapäällikkö. Liikenne- ja viestintäministeriössä on noin 170 työntekijää. Ministeriössä on kolme osastoa: liikennepolitiikan osasto, viestintäpolitiikan osasto ja yleinen osasto.

PILETTI

Hanke, jossa viranomaiskaupungit, ELY-keskukset ja Liikennevirasto ke-hittävät yhtenäistä joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmää.

PSA

Palvelusopimusasetus, johon viitataan joukkoliikennelaissa. Kyseessä on 23.10.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007 (PSA 2007) rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliiken-nepalveluista. Palvelusopimusasetuksella on kumottu neuvoston asetuk-set (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70.

RKM

Regionala kollektivtrafikmyndigheten on Ruotsissa toimiva alueellinen joukkoliikenneviranomaisena. Alueellisia joukkoliikenneviranomaisia on Ruotsissa 21 kappaletta ja ne voivat olla läänikohtaisia, kuntien ja lääni-en yhteisiä, seudullisia tai kuntien yhteisiä organisaatioita.

YVA

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä selvitetään hankkeen ympäristövaikutukset. Tavoitteena on pyrkiä estämään ja vähentämään hankkeen haitallisia vaikutuksia ja samalla lisätään kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa hankkeiden suunnitteluun.

KÄSITELUETTELO

joukkoliikenne

joukkoliikennelain mukaan yleisesti käytettävissä tai tilattavissa olevaa, useiden ihmisten kuljettamiseen tarkoitettua ammattimaista linja-autoliikennettä tai palvelusopimusasetuksen mukaisesti harjoitettua raideliikennettä

julkinen henkilöliikenne

yleistä taloudellista etua koskevia henkilöliikennepalveluja, joita tarjotaan yleisölle yhtäjaksoisesti ketään syrjimättä

julkisen liikenteen harjoittaja

yritys tai -ryhmittymä, joka harjoittaa julkista henkilöliikennettä, tai julkisyhteisö, joka tarjoaa julkisia henkilöliikennepalveluja

julkisesta palvelusta maksettava korvaus

kaikki edut, joita toimivaltainen viranomainen antaa suoraan tai välillisesti julkisen palvelun veloitteen toteuttamisaikana

julkisen palvelun velvoite

vaatimus, jonka toimivaltainen viranomainen asettaa julkisten liikennepalvelujen varmistamiseksi ja joita liikenteenharjoittaja ei omien taloudellisten etujensa vuoksi ottaisi hoitaakseen ilman korvausta

kabotaasiliikenne

tarkoittaa henkilö- tai tavaraliikennettä, jota tietyn maan liikenteenharjoittaja harjoittaa toisen maan alueella sijaitsevien paikkojen välillä toisin sanoen vieraan maan rekisterissä olevalla ajoneuvolla kuljetusten hoitamista toisen maan sisällä

kaukoliikenne

palvelee kaupunkiseudun ulkopuolisia maakuntakeskusten välisiä joukkoliikenneyhteyksiä, sisältäen bussi-, raide- ja lentoliikenteen

kaupunkimainen paikallisliikenne

kunnan tai talousalueen sisäinen liikenne

kutsujoukkoliikenne

markkinaehtoista liikennettä, jota ajetaan ainoastaan etukäteen tehdystä tilauksesta ja jonka reitti ja aikataulu määräytyvät näiden ennakkoon tehtyjen tilausten perusteella ja tilattujen kuljetusten yhdistelyn avulla, kuljetusten yhdistelyllä tarkoitetaan vähintään kolmen ennakkoon tilatun kuljetuksen yhdistämistä yhdeksi reitiksi

käyttöoikeussopimus (KOS)

julkisista hankinnoista annetun lain 5 §:n 6 kohdassa määritellyjä palveluja koskeva käyttöoikeussopimus eli palvelujen vastikkeenä on joko oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä

maakäräjät

Ruotsissa läänin laajuinen organisaatio, jonka ydintoimintoihin kuuluu läänin sairaanhoito, ensihoito, hammashoito ja läänin kehittäminen, kuten kulttuuri, elinkeino ja koulutus. Maakäräjien tehtäviin kuuluu muun muassa sairasmatkojen korvaaminen, mutta ei niiden järjestäminen

markkinaehtoinen liikenne

linja-autolla harjoitettava muu kuin palvelusopimusasetuksen mukainen liikenne

reittiliikenne

markkinaehtoista liikennettä, joka on säännöllistä, jonka palvelut ovat yleisesti käytettävissä ja jonka reitin päätepisteet, pysäkit tai tärkeimmät pysäkit sekä aikataulun viranomainen vahvistaa

sisäinen liikenteenharjoittaja/ oma tuotanto

toimivaltaisen viranomaisen määräysvallassa oleva oikeudellisesti erillinen yksikkö, joka tuottaa joukkoliikenteen palveluja

tilausliikenne

markkinaehtoista liikennettä, jota harjoitetaan tilauksesta tilaajan määräämällä tavalla

toimivaltainen viranomainen

joukkoliikennelain mukaiset elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukset, 16 kuntaa tai 10 seudullista kunnallista viranomaista sekä joukkoliikenteen myöntämisen, joukkoliikenteen yhteisöluvan ja liikenteenharjoittajaan liittyvän valvonnan osalta Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus

yksinoikeus

oikeus, jolla julkisen liikenteen harjoittajalle annetaan mahdollisuus harjoittaa julkista henkilöliikennettä tietyllä reitillä tai tietyssä verkossa taikka tietyllä alueella ja jolla suljetaan pois muut mahdolliset liikenteenharjoittajat

yleinen sääntö

vaatimukset, joita sovelletaan erotuksetta kaikkiin samantyyppisiin julkisiin henkilöliikennepalveluihin tietyllä maantieteellisellä alueella

1 JOHDANTO

Joukkoliikenteen järjestäminen on murrosvaiheessa, koska siihen liittyvää lainsäätöä on muutettu ja uusia toimintamalleja edelleen hiotaan käytännön tasolle. Joukkoliikennelain tavoitteena on turvata joukkoliikenteen palvelut koko maassa sekä suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa tavoitteena on jopa kasvattaa joukkoliikenteen käyttäjien määrää. Laissa määritelty tavoite, erityisesti käyttäjämäärien lisäämisen osalta, on huomioitu muun muassa valtion joukkoliikenteen rahoitusta suunniteltaessa. Joukkoliikennelain tuomista muutoksista joukkoliikenteelle on uutisoitu runsaasti mediassa ja usein niissä on maalattu uhkuvia kunnille ja joukkoliikenteen käyttäjille tulevista lisäkustannuksista.

Toimivaltaiset viranomaiset ovat jo käytännössä soveltaneet lakia, mutta siihen liittyvää uutta ohjeistusta tulee koko ajan toimintaa ohjaavilta tahoilta ja lain tulkinta on joiltain osin ollut haastavaa. Myös joukkoliikenteeseen liittyvä terminologia on hyvin monimuotoista ja sekavaa. Laki on otettu käyttöön nopealla aikataululla, mutta lakiin on kuitenkin sisällytetty siirtymäsäännöksiä ja niiden mukaiset siirtymäajat ovat lähestymässä loppuaan. Joukkoliikenteen järjestämisen osalta ollaan lähestymässä hetkeä, jolloin joukkoliikenteen liikennöintisopimukset raukeavat ja uudet sopimukset olisi muodostettava joukkoliikennelain mukaisesti.

Lakimuutoksen jalkauttaminen ei ole mennyt kivuttomasti, suurta vastustusta on herättänyt muun muassa joukkoliikenteen kilpailutusta helpottamaan suunniteltu toimivaltaisten viranomaisten omistama lippu- ja maksujärjestelmä. Tämä lippu- ja maksujärjestelmän tarkoituksena on parantaa joukkoliikenteen käyttäjämääristä saatavan tiedon luotettavuutta ja siten helpottaa joukkoliikenteen kilpailutusta sekä järjestelmä mahdollisesti madaltaisi pienempien liikennöintiyritysten kynnystä tulla liikennepalvelun tuottajaksi. Suunniteltu järjestelmä on edennyt jo järjestelmien, ohjelmien ja palveluiden osalta hankinta vaiheeseen, mutta hankintamenettelystä on valitettu markkinaoikeuteen ja järjestelmien hankinta viivästyi. Markkinaoikeus kumosi valituksen toukokuussa 2013.

Joukkoliikennelain myötä joukkoliikenteen suunnitteluun ja hankintaan liittyvät tehtävät on jaettu uudella tavalla. Joukkoliikennelaissa on määritelty toimivaltaiset viranomaiset, joiden tehtävänä on joukkoliikenteen järjestäminen

toimivalta alueellaan. Joukkoliikenteen järjestäminen on aikaisemmin tapahtunut täydentämällä markkinaehtoista liikennettä ostoliikenteellä tarvittavien reittien osalta. Tulevaisuudessa joukkoliikenteen palvelut hankitaan kilpailutuksen kautta, tämä Euroopan unionin lainsäädännön mukainen menettely on sisällytetty joukkoliikennelakiin.

Opinnäytetyön tilaajana on Lapin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus (ELY-keskus), joka on joukkoliikennelain mukainen toimivaltainen viranomainen. Lapin ELY-keskus on joukkoliikennelain mukaisesti määritellyt joukkoliikenteen palvelutasotavoitteet toimivalta-alueellaan. Tavoitteet on esitelty Lapin joukkoliikenteen palvelutaso 2012 – 2016 –julkaisussa ja ne on vahvistettu erillisellä päätöksellä. Lapin alueella joukkoliikennelain mukaisia muita toimivaltaisia viranomaisia ovat Rovaniemen ja Kemin kaupungit.

Joukkoliikenteen järjestäminen Lapin alueella on haasteellista, koska alue on laaja ja harvaan asuttu, suurimmassa osassa Lappia asukastiheys vaihtelee 0 - 14 asukasta neliökilometrille. Vähäisen asukasmäärän vuoksi Lapin alueelle on vaikea muodostaa kattavaa henkilöautoilun korvaavaa joukkoliikennettä. Valtion, kuntien ja liikenteenharjoittajien yhteinen tavoite on turvata nykyinen palvelutaso ja jopa lisätä joukkoliikenteen matkustajamääriä. Tavoitteeksi joukkoliikenteen osalta on asetettu pääsääntöisesti kuntakeskusten välille perus- tai minimitasoa, poikkeuksena on keskitaso Tornion, Kemin, Simon ja Oulun välisillä reiteillä. Lapin alueella on haasteita tuovat myös valtakunnan rajat ylittävä joukkoliikenne.

Tämä opinnäytetyö on laadullinen tutkimus, jonka tavoitteena on verrata erilaisia vaihtoehtoja joukkoliikenteen ja erityisesti linja-autoliikennöinnin järjestämiseksi Lapin alueella sekä hakea perusteita päätöksenteon pohjaksi. Opinnäytetyössä perehdytään Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) ehdotamiin joukkoliikenteen järjestämistapamalleihin ja Liikenneviraston ohjeistukseen sekä ehdotettujen mallien soveltuvuuteen Lapin alueella. Lisäksi vertailevana tutkimuksena selvitetään muun muassa Ruotsin joukkoliikenteen järjestämistapaa erityisesti pohjoisen harvaan asutuilla alueilla. Tavoitteena on myös pohtia erilaisia keinoja vaikuttaa joukkoliikenteen toimivuuteen ja houkuttelevuuteen kilpailussa yksityisautoilun kanssa.

Työn lopuksi analysoidaan vaihtoehdot ja pyritään löytämään Lapin alueelle parhaiten soveltuvat joukkoliikenteen järjestämistavat. Ehdotetut toteutusmallit esitellään Lapin ELY-keskuksen joukkoliikenteestä vastaaville henkilöille, jotka päättävät jatkotoimista. Ehdotettuja linja-autoliikenteen järjestämistapamalleja on hyvä pohtia kuntien ja liikennöitsijöiden kesken, jotta päästäisiin kaikkia tyydyttävää kokonaisratkaisuun. Linja-autoliikenteen järjestämistapaa valitessa on järkevää tehdä yhteistyötä myös joukkoliikennettä hyödyntävien yrittäjien sekä lentoliikenteestä ja junaliikenteestä vastaavien tahojen kanssa, jotta joukkoliikenteestä saataisiin mahdollisimman houkutteleva ja käyttäjäystävällinen kokonaisuus ja siten parannettaisiin joukkoliikenteen taloudellista kannattavuutta.

Opinnäytetyön aihe on ajankohtainen, koska joukkoliikennelain siirtymäsäännösten mukaiset ajat ovat umpeutumassa ja sen myötä Lapin ELY-keskuksen joukkoliikenteen liikennöintisopimukset ovat päättymässä. Lapin ELY-keskuksen on tehtävä päätös vuoteen 2019 mennessä linja-autoliikenteen toteutusmallista. Toteutusmallista päättäminen tulee olemaan haasteellista, koska vaihtoehtoja on monia ja epävarmuustekijöitä vielä enemmän.

2 JOUKKOLIIKENTEEN LAINSÄÄDÄNTÖÄ

2.1 Palvelusopimusasetus

Palvelusopimusasetus (PSA) on tullut voimaan 3.12.2009 eli samaan aikaan joukkoliikennelain kanssa. Kyseessä on 23.10.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007 (PSA 2007) rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista. Palvelusopimusasetuksella on kumottu neuvoston asetukset (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70.

Palvelusopimusasetusta sovelletaan yleishyödyllisiin liikennepalveluihin, kun halutaan varmistaa markkinaehtoista paremmat julkisen liikenteen palvelut. Palvelujen parantaminen voi liittyä muun muassa palvelutarjonnan määrään, laatuun, luotettavuuteen ja matkustajahintoihin. Palvelusopimusasetuksessa vahvistetaan ehdot, joiden mukaisesti toimivaltaiset viranomaiset julkisen palvelun velvoitteita määritessään tai niitä koskevia sopimuksia tehdessään korvaavat julkisen liikenteen harjoittajille aiheutuvat kustannukset ja/tai myöntävät yksinoikeuksia vastineena julkisen palvelun velvoitteiden hoitamisesta (PSA 2007.)

Palvelusopimusasetuksen mukaan julkisia palveluhankintoja koskevissa sopimuksissa on mainittava julkisen palvelun velvoitteet sekä maantieteelliset alueet ja matkalippujen myynnistä saatavien tulojen jakamista koskevat järjestelyt. Sopimusten on oltava määräaikaaisia. Määräaika linja-autoliikenteen palveluissa enintään kymmenen vuotta, mutta omaisuuden hankintamenojen poistoon liittyvät ehdot huomioon ottaen sopimuksen voimassaoloaika voidaan tarvittaessa pidentää enintään 50 prosentilla. Laatuvaatimukset on sisällytettävä tarjouskilpailumenettelyä koskeviin asiakirjoihin ja sopimukseen. Tarjousasiakirjoista ja sopimuksista on ilmentävä avoimella tavalla, onko alihankinta mahdollinen ja jos on, missä laajuudessa. (PSA 2007.)

Jäsenvaltioiden on komission kirjallisesta pyynnöstä toimitettava sille kolmen kuukauden kuluessa tai pyynnössä ilmoitetussa pidemmässä määräajassa kaikki tiedot, joita komissio pitää tarpeellisina voidakseen arvioida, ovatko tarjouskilpailun kautta ja ilman tarjouskilpailua maksetut korvaukset neljännen artiklan säännösten mukaisia. Lisäksi toimivaltaisen viranomaisen on julkaistava kerran vuodessa yhdistelmäraportti, jossa selostetaan sen toimivaltaan kuuluvat julkisen palvelun velvoitteet, valitut julkisen liikenteen harjoittajat sekä korvaukset tai yksinoikeudet, joita liikenteenharjoittajille on myön-

netty korvauksena julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä. Viimeistään vuosi ennen tarjouskilpailumenettelyn aloittamista tai vuosi ennen sopimuksen tekemistä ilman tarjouskilpailua Euroopan unionin virallisessa lehdessä on julkaistava vähintään toimivaltaisen viranomaisen tiedot, suunniteltu sopimuksentekomenettely ja palvelut ja alueet, joita sopimus mahdollisesti koskee. Toimivaltaiset viranomaiset voivat päättää olla julkaisematta näitä tietoja, jos julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus koskee alle 50000 kilometrin henkilöliikennepalvelujen tarjoamista vuodessa. Toimivaltaisen viranomaisen on asiaan liittyvän tahon pyynnöstä toimitettava perustelut päätökselleen tehdä julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus ilman tarjouskilpailua. (PSA 2007.)

Palvelusopimusasetuksen mukaan harjoitetussa liikenteessä toimivaltaiset viranomaiset vastaavat palveluiden määrittelystä. Vastuu reittien ja aikataulujen suunnittelusta voi olla liikenteenharjoittajalla tai viranomaisella tai jaettuna niiden kesken. Liikenteenharjoittajat vastaavat liikennetuotannon suunnittelusta. (Joukkoliikennelaki 2009.)

2.2 Joukkoliikennelaki

Joukkoliikennelaki astui voimaan 3.12.2009 ja sillä kumottiin luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä 15.2.1991 annettu laki muutoksineen. Lain pääasiallinen tavoite on joukkoliikenteen kehittäminen siten, että ihmisten käytettävissä on välttämättömiä jokapäiväisiä liikkumistarpeita vastaavat joukkoliikenteen palvelut koko maassa. Lisäksi tavoitteena on, että runsasväkisillä kaupunkiseuduilla ja niiden välisessä liikenteessä palvelutaso on niin korkea, että joukkoliikenteen kulkutapaosuus kasvaa. (Joukkoliikennelaki 2009.)

Toimivaltaisena viranomaisena elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) ja eräät kunnat ovat velvollisia määrittämään toimivalta-alueensa joukkoliikenteen palvelutason, jossa on huomioitava eri väestöryhmien tarpeet. Liikenne- ja viestintäministeriö määrittelee valtakunnallisen liikenteen palvelutason. (Joukkoliikennelaki 2009.)

Joukkoliikenteen suunnitteluvastuu on jaettu liikenteenharjoittajien ja toimivaltaisten viranomaisten kesken. Markkinaehtoisen liikenteen suunnittelusta vastaa liikenteenharjoittajat ja palvelusopimusasetuksen mukaan harjoitetusta liikenteestä viranomaiset. Reiteistä ja aikatauluista voivat vastata liiken-

teenharjoittajat tai viranomaiset tai molemmat yhdessä. Liiketuotannon suunnittelusta vastaavat liikenteenharjoittajat. (Joukkoliikennelaki 2009.)

Ammattimainen henkilöiden kuljettaminen tiellä linja-autolla korvausta vastaan on sallittu joukkoliikenne-, reittiliikenne- tai kutsujoukkoliikenneluvan perusteella. Jos liikenneluvan uudistaminen on pantu vireille viimeistään kolme kuukautta ennen liikenneluvan viimeistä voimassaolopäivää, uudistettavalla luvalla saa jatkaa liikennettä siihen asti, kun asia on ratkaistu. (Joukkoliikennelaki 2009.)

Joukkoliikennelupa, jonka myöntää Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, oikeuttaa harjoittamaan linja-autolla palvelusopimusasetuksessa tarkoitettua liikennettä sekä tilausliikennettä koko maassa, lukuun ottamatta Ahvenanmaata. Tilausliikennettä harjoitettaessa ajoja ei saa ottaa taksiasemilta. Joukkoliikenneluvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakija on oikeustoimikelpoinen, hyvämaineinen, vakavarainen ja ammattitaitoinen. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus selvittää vähintään kerran vuodessa täyttääkö luvanhaltija joukkoliikenneluvan myöntämisen edellytykset. Joukkoliikennelupa on voimassa viisi vuotta myöntämisestä. (Joukkoliikennelaki 2009, Laki joukkoliikennelain muuttamisesta 2012.)

Reittiliikennelupa oikeuttaa harjoittamaan reittiliikennettä linja-autolla ja on voimassa enintään kymmenen vuotta. Reittiliikenneluvan myöntää se ELY-keskus, jonka alueella on pisin osa reitistä. Luvan voi myös myöntää laissa määritellyt kunnallinen viranomainen tai seudullinen kunnallinen viranomainen. Esimerkiksi Rovaniemen ja Kemin kaupungit myöntävät luvan yksinomaan kunnan alueella harjoitettavaan reittiliikenteeseen. Lupa myönnetään hakijalle, jolla on joukkoliikennelupa ja joka sitoutuu harjoittamaan liikennettä liikennepalveluja koskevan laatulupauksen mukaisesti vähintään kahden vuoden ajan. (Joukkoliikennelaki 2009.)

Kutsujoukkoliikenneluvan myöntää se ELY-keskus, jonka toimivalta alueella on suurin osa liikenteen toiminta-alueesta. Kutsujoukkoliikennettä harjoitettaessa ajoja ei saa ottaa taksiasemilta tai ilman ennalta tehtyä tilausta linja-autopysäkeiltä eikä tarjota niitä julkisella paikalla, kuten hotellien tai ravintoloiden edustalla. Rovaniemen ja Kemin kaupungit myöntävät luvan yksinomaan kunnan alueella harjoitettavaan kutsujoukkoliikenteeseen. Lupa on

voimassa enintään viisi vuotta ja edellyttää joukkoliikennelupaa. Luvanhakija sitoutuu harjoittamaan liikennettä liikennepalveluja koskevan laatulupauksen mukaisesti vähintään kahden yhden ajan. (Joukkoliikennelaki 2009.)

Joukkoliikennelaissa on myös huomioitu kansainväliset reittiliikenneluvat EU:n alueella. EU:n kansainvälistä linja-autoliikennettä koskevassa asetuksessa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia ovat muun muassa toimivaltaiset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja Liikenteen turvallisuusvirasto, joilta liikenteenharjoittajat saavat satunnaisliikenteen ja kabotaasiliikenteen kuljetuskirjavihkoja. Yhteisön liikenneluvan myöntää Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus ja säännöllisen liikenteen toimivaltainen viranomainen on se toimivaltainen ELY-keskus, jonka alueella reitti on. Jos reitti on useamman kuin yhden viranomaisen toimivalta-alueella, luvan myöntää se viranomainen, jonka alueella on pisin osa reitistä. (Joukkoliikennelaki 2009.) Lapin ELY-keskuksen toimivalta-alueella kansainvälistä linja-autoliikennettä suuntautuu Venäjälle (Murmansk ja Kantalahti), Ruotsiin (Haaparanta) ja Norjaan (Tromsö, Nordkapp, Vadsö ja Alta).

Liikenneluvan haltijan tai liikenneluvan haltijoiden yhteenliittymän on määriteltävä tarjoamiensa liikennepalvelujen laatu eli annettava liikennepalveluja koskeva laatulupaus, joka on julkaistava toimijan internet sivuilla ja oltava myös muutoin yleisön ja matkustajien saatavilla. Luvan haltijan on valvottava laatulupauksensa toteuttamista. Lupaus sisältää muun muassa tarjottavat liikennepalvelut, käytössä olevat liput ja niiden hinnat, informaatio- ja lippujärjestelmiin kuulumisen, käytössä olevien ajoneuvojen matalalattiaisuuden ja varustuksen, asiakastyytyväisyyden mittaamisen ja valitusten käsittelyn. (Joukkoliikennelaki 2009.)

ELY-keskus tai kunnallinen toimivaltainen viranomainen voi tehdä päätöksen siitä, että se järjestää joukkoliikennepalvelut palvelusopimusasetuksen mukaisesti. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa palvelusopimusasetuksen mukaiset yleiset säännöt julkisista velvoitteista, joiden tarkoituksena on vahvistaa enimmäishinnat kaikille matkustajille tai tietyille matkustajaryhmälle. Viranomaisilla on velvollisuus tehdä tarpeellisin osin yhteistyötä toistensa kanssa. (Joukkoliikennelaki 2009.)

Viranomaiset soveltavat palvelusopimusasetusta varmistaakseen sellaisia yleishyödyllisiä palveluja, jotka ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla. Palvelusopimusasetuksen mukaista joukkoliikennepalvelua hankittaessa on tarjouspyynnössä ilmoitettava muun muassa hankinnan kohde ja laatua koskevat vähimmäisvaatimukset sekä tarjouksen valintaperuste. Tarjouksista on hyväksyttävä se, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. (Joukkoliikennelaki 2009.)

Valtion talousarviossa osoitetuista määrärahoista voidaan maksaa korvauksia liikenteenharjoittajille esimerkiksi julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten mukaisesti sekä hintavelvoitteen täyttämisestä. Korvauksia voidaan myös maksaa, jos toiminnan tarkoituksena on edistää koko yhteisön kannalta taloudellisempien liikennejärjestelmien ja teknologioiden tutkimusta tai kehittämistä. Edellä mainitun tuen on rajoitettava tutkimus- ja kehitysvaiheeseen eikä sitä saa käyttää näiden liikennejärjestelmien ja teknologioiden kaupalliseen hyödyntämiseen. Palvelusopimusasetuksen mukaisesti järjestetyn liikenteen osalta, voidaan sopia, että toimivaltainen viranomainen vastaa laatulupauksen tekemisestä, julkaisemisesta ja toteuttamisen valvonnasta. (Joukkoliikennelaki 2009.)

Joukkoliikennelaki astui voimaan 3.12.2009, mutta lakiin sisällytettiin siirtymäsäännöksiä, jotka koskevat palvelutasoa ja liikennepalvelujen laatuvaatimuksia, toimivaltaisia viranomaisia sekä liikennelupien ja sopimusten voimassaoloa. Siirtymäsäännösten mukaan joukkoliikenteen palvelutason määrittely oli tehtävä vuoden 2011 loppuun mennessä, kuitenkin ennen lain voimaantuloa laaditut palvelutason määrittelyt ovat voimassa vuoden 2013 loppuun. (Joukkoliikennelaki 2009.)

Siirtymäsäännösten mukaan joukkoliikenneluvat, jotka on myönnetty ennen 3.12.2009, ovat voimassa luvassa määrätyn ajan. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen on säännöllisesti ja vähintään viiden vuoden välein tarkastettava, että joukkoliikenneluvan haltija ja oikeushenkilö täyttävät joukkoliikennelain 19 pykälässä säädetyt joukkoliikenneluvan myöntämisen edellytykset. (Laki joukkoliikennelain muuttamisesta 2012.)

Siirtymäsäännösten mukaan linjaliikenneluvat, jotka on myönnetty ennen 3.12.2009 ja joista on tehty siirtymäajan liikennöintisopimus ennen 2.12.2009, katsotaan palvelusopimusasetuksen mukaisiksi sopimuksiksi. Siirtymäajan sopimus on voimassa linjaliikenneluvan voimassaoloajan päättymiseen asti, kuitenkin enintään 2.12.2019 asti. Sopimusta on voitu jatkaa liikenteenharjoittajan pyynnöstä 30.6.2014 asti, vaikka linjaliikennelupa olisi päätynyt ennen sitä. (Joukkoliikennelaki 2009.) Lapin ELY-keskuksella oli vuonna 2012 siirtymäajan liikennöintisopimuksia 39 kpl (Lapin ELY-keskus 2013, 4).

Jos liikenteenharjoittaja ei ole halunnut tehdä 2.12.2009 mennessä siirtymäajan sopimusta, katsotaan linjaliikennelupa reittiliikenneluvaksi ja se on voimassa luvassa määrätyn ajan (Joukkoliikennelaki 2009). Lapin ELY-keskuksen alueella reittiliikennelupalikenteeksi siirtyi kolmen linjaliikenneluvan liikenne (Lapin ELY-keskus 2013, 4). Siirtymäsäännösten mukaan, jos toimivaltainen ELY-keskus tekee päätöksen liikenteen järjestämisestä palvelusopimusasetuksen mukaisesti ja järjestää liikenteen tarjouskilpailumenettelyllä, voi siirtymäajan liikennöintisopimuksen kumpikin sopijapuoli irtisanoa sopimuksen päättymään 30.6.2017 tai myöhemmin noudattaen 18 kuukauden irtisanomisaikaa. (Joukkoliikennelaki 2009.)

Luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetussa laissa tarkoitetut ostoliikennettä koskevat sopimukset ovat voimassa sopimuksen mukaisen ajan, ellei sopimuksesta muuta johdu. Kutsujoukkoliikenteen harjoittamista koskevat sopimukset, jos liikennettä on sopimuksen mukaan harjoitettava tilausliikenteenä, ovat voimassa sopimuksen mukaisen ajan, ellei sopimuksesta muuta johdu. (Joukkoliikennelaki 2009.)

2.3 Hankintamenettelyt

Kun joukkoliikenne järjestetään käyttöoikeussopimuksella, sovelletaan joukkoliikennelain kuudetta lukua. Sopimuksen voi tehdä myös ilman tarjouskilpailua, jolloin sovelletaan palvelusopimusasetuksen 4 – 8 artiklaa. Muissa joukkoliikennehankinnoissa eli julkisia palveluhankintoja koskevissa sopimuksissa sovelletaan julkisista hankinnoista annetun lain tai vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain mukaista hankintamenettelyä. (Joukkoliikennelaki 2009.)

Palvelusopimusasetuksen 5 artikla kohtien 3 - 5 mukaan hankinnan voi tehdä ilman tarjouskilpailua. Toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset tarjouskilpailumenettelyn perusteella turvautuessaan muuhun ulkopuoliseen tahoon kuin sisäiseen liikenteenharjoittajaan. Tarjouskilpailumenettelyä ei vaadita, kun tarjouksen kohde alittaa tietyt kilometri ja euromääräiset rajat tai palvelu keskeytyy tai on vaarassa keskeytyä. (PSA 2007.)

Toimivaltaiset viranomaiset voivat päättää tehdä ilman tarjouskilpailua julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia, joiden keskimääräinen ennakoitu vuosittainen arvo on alle miljoona euroa tai jotka koskevat julkisten henkilöliikennepalvelujen tarjoamista määrältään alle 300 000 kilometriä vuodessa. Jos julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus on tehty ilman tarjouskilpailua pienen tai keskisuuren yrityksen kanssa, jolla on käytössään enintään 23 ajoneuvoa, edellä mainittuja enimmäismääriä voidaan korottaa joko alle 2 000 000 euroon keskimääräisen ennakoidun vuosittaisen arvon osalta tai alle 600 000 kilometriin vuodessa julkisten henkilöliikennepalvelujen osalta. (PSA 2007.)

Toimivaltainen viranomainen voi kiireellisenä toimenä tehdä sopimuksen ilman tarjouskilpailua, kun palvelu keskeytyy tai on välittömässä vaarassa keskeytyä. Viranomainen voi tehdä ainoastaan kahdeksi vuodeksi muodollisen sopimuksen julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen jatkamisesta tai vaatimuksen tarjota tiettyjä julkisia palveluita. Julkisen liikenteen harjoittajalla on oikeus valittaa päätöksestä, jolla sille asetetaan velvoite tarjota tiettyjä julkisia palveluita. (PSA 2007.)

Lakia julkisista hankinnoista sovelletaan, kun joukkoliikenne järjestetään niin kutsutulla bruttomallilla. Bruttomallissa viranomainen vastaa liikenteen suunnittelusta ja kantaa lipputuloriskin ja joukkoliikenne hankitaan kilpailutamalla (kohta 4.3.1 Hankintalain mukaiset hankinnat). Bruttomallin sopimusta ei voi tehdä ilman tarjouskilpailua toimivaltaisen viranomaisen omana tuotantona, ulkopuolisena hankintana tai soveltaen vuosittaisia alle miljoonan euron tai 300 000 kilometrin raja-arvoja, pienen ja keskisuurten yritysten eli enintään 23 ajoneuvon yritysten osalta määritellyjä raja-arvoja tai vedoten

kiireellisyyteen palvelun keskeytyessä tai palvelun ollessa vaarassa keskeytyä. (Joukkoliikennelaki 2009, PSA 2007, Laki julkisista hankinnoista 2007.)

Hankinnoissa tulee noudattaa sääntöjä, jotka liittyvät muun muassa kilpailutuksen eri vaiheisiin, tarjouspyyntöasiakirjojen laatimiseen, hankinnasta ilmoittamiseen ja hankintasopimuksen allekirjoittamiseen. Hankinnan pääperiaatteina ovat hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Tarjouskilpailun voittajaksi on valittava joko kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Hankinnat jaotellaan kynnysarvojen perusteella EU:n ja kansalliset kynnysarvon ylittäviin sekä kilpailutettaviin pienhankintoihin. Kansallinen kynnysarvo 1.1.2012 alkaen tavara- ja palveluhankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksissa on 30 000 euroa. EU-kynnysarvot ajalle 1.1.2012 – 31.12.2013 ovat tavara- ja palveluhankinnoissa 130 000 euroa valtion keskushallintoviranomaiselle ja 200 000 euroa muille hankintaviranomaisille. Kaikki julkiset kynnysarvon ylittävät hankinnat ilmoitetaan työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämään HILMA-järjestelmään. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013.)

Lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ei sovelleta yleisölle linja-autokuljetuspalveluja tuottaviin yksiköihin, jos muut yksiköt voivat vapaasti tarjota samoja palveluja joko yleisesti tai tietyllä maantieteellisellä alueella samoin edellytyksin kuin hankintayksiköt. Käytännössä tätä lakia sovelletaan, kun joukkoliikenne järjestetään toimivaltaisen viranomaisen omana tuotantona. (Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 2007.)

3 JOUKKOLIIKENNE OSANA LIIKENNEJÄRJESTELMÄÄ

3.1 Liikennejärjestelmä

Liikennejärjestelmä muodostuu liikenteen infrastruktuurista ja sitä käyttävästä henkilö- ja tavaraliikenteestä sekä niitä ohjaavista järjestelmistä. Liikenne syntyy ihmisten ja elinkeinoelämän toiminnasta, minkä vuoksi maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun pitää kulkea yhtä jalkaa (Liikennevirasto 2011a). Kaikki yhteiskunnan toiminnot ja liikennejärjestelmät kytkeytyvät jollain tapaa toisiinsa, esimerkiksi toimiva joukkoliikenne tukee maankäyttöä muodostaen linkin asuinpaikkojen ja työpaikkojen välille (kuvio 1).



Kuvio 1. Liikennejärjestelmä (Liikennevirasto 2011a)

Liikenteen ja maankäytön suunnittelu ei ole aina ollut riittävässä vuorovaikutuksessa keskenään ja siksi useilla alueilla palveluiden saavutettavuus on heikentynyt ja liikkumisen tarve lisääntynyt. Kaupunkirakenteista on tullut hajanaisia, asuinalueita rakennetaan kauas olemassa olevasta asutuksesta edullisille rakennusmaille ja yksityisiä sekä julkisia palveluita on keskitetty huomioimatta joukkoliikennettä. Palveluiden keskittämisen vuoksi uudet asuinalueet ovat jääneet keskeneräisiksi ja palveluiltaan puutteellisiksi. (Vepsäläinen – Hiltunen 2001, 134.)

Joukkoliikenteen palvelutaso kytkeytyy kiinteästi esimerkiksi kuntien ja yksityisten palvelujen sekä työpaikkojen sijoitteluun. Joukkoliikenteen palvelutasotavoitteita määriteltäessä on huomioitava useita alueellisia ja valtakunnallisia suunnitelmia ja tehtävä laaja-alaista yhteistyötä eri vastuutahojen kanssa (Taulukko 1). (Liikennevirasto 2010, 9.)

Taulukko 1. Joukkoliikenteen palvelutasotavoitteiden liityntä muihin suunnitelmiin (Liikennevirasto 2010, 9)

Suunnitelma	Vastuutaho	
Valtakunnalliset joukkoliikenteen palvelutasotavoitteet	Liikenne- ja viestintäministeriö, Liikennevirasto	• Valtakunnallisen liikenteen palvelutason määrittelyt on otettava huomioon useamman palvelualueen rajan ylittävässä liikenteessä.
Liikennejärjestelmä-suunnittelu	Maakuntaliitto, ELY-keskus, Helsingin seudulla HSL	• Joukkoliikenteen palvelutason määrittely tulee kytkeä laajempaan maankäytön, liikenteen ja palvelujen kehittämiseen
Joukkoliikenteen linjasto-, palvelutaso- ja kehittämissuunnitelmat	Kaupungit, kunnat ja kuntayhtymät, maakuntaliitot	• Kaupunkiseutujen joukkoliikenteen palvelutaso määritellään yhdessä keskuskaupungin toimivaltaisen viranomaisen kanssa
Julkisten ja yksityisten palvelujen kehittämissuunnitelmat -Koulujen sijainti -Terveyspalvelujen sijainti -Kaupallisten palvelujen sijoittuminen	Kunnat, kuntayhtymät, - Opetustoimi - Sosiaali- ja terveystoimi - Maankäyttö ja kaavoitus - Elinkeino- ja kehitystoimi	• Peruspalvelutason määrittelyssä huomioidaan kuntien lakisääteiset kuljetukset ja pyritään hyödyntämään ne avoimessa joukkoliikenteessä.

3.2 Joukkoliikenteen merkitys

Liikennepolitiikkaa ohjaavat ilmastonmuutoksen tuomat haasteet ja samalla on kuitenkin huolehdittava logistisen kilpailukyvyn turvaamisesta ja arjen matkojen sujuvuudesta (LVM 2007, 8). Liikenteen kasvihuonepäästöjen vähentämiseksi pyritään pysäyttämään yhdyskuntarakenteen hajautuminen ja henkilöautoliikenteen kasvu. Tätä ilmastopolitiikan tavoitetta tukee myös joukkoliikenne, jolla pyritään vähentämään henkilöautoliikennettä. Joukkoliikenteen palvelutaso, maankäytön ja liikennejärjestelmien suunnittelu sekä kuntien palvelut ja lakisääteiset henkilökuljetukset ovat kiinteässä vuorovaikutuksessa toisiinsa (Ylipiessa – Hyvönen 2012, 1). Ekologisesti ja sosiaalisesti kestävässä yhdyskuntarakenteessa kulkevat maankäytön ja liikenteen

suunnittelu käsi kädessä, kuten Vepsäläinen – Hiltunen (2001, 17 - 18) ovat asian hyvin kiteyttäneet:

”Ekologisesti ja sosiaalisesti kestävässä kaupungissa tai taajamassa maankäytön ja liikenteen suunnitteluprosesseja ei ole erotettu toisistaan. Jotta kaupunkirakentamisessa päästäisiin ympäristön ja asumisviihtyisyyden kannalta hyviin tuloksiin, tulisi myös valtioneuvoston poliittisten päätösten ja lainsäädännön tukea kestävää yhdyskuntakehitystä. Kehittämisen reunaehtoihin kuuluvat asunto- ja yhdyskuntarakentamisen ohjaus, teiden rakentamisen ohjaus sekä liikenne- ja verotuspolitiikka. Verotuksen avulla pystytään ohjaamaan esimerkiksi työmatkaliikennettä sekä maa-alueiden ja energian käyttöä. (Mts.) Maankäytön ja liikenteen tarpeet integroivassa suunnittelussa korostuu erilaisten asukasryhmien tarpeiden tuntemus ja sosiaalisen tasa-arvon vaatimus. Suunnitteluprosessit edellyttävät eri tahojen ja osallisten (asukkaiden, elinkeinoelämän, järjestöjen, viranhaltijoiden ja päättäjien) tasavertaista yhteistyötä. Kestävän kehityksen periaatteen myötä suunnitteluun on sisällytetty ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA), joka sisältää ympäristö-, talous- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnin.”

Laaja-alaisesti alueensa asukkaita palveleva sekä taloudellisesti kannattava joukkoliikenne on haasteellista järjestää, koska Lapin alueen yhdyskuntarakenne on hajanainen ja asukasmäärä vähäinen. Kuntien ja ELY-keskuksen rooli maankäyttöä ohjaavina tahoina on tärkeä joukkoliikenteen toimivuuden kannalta.

3.3 Liikkumisen tasa-arvo

Toimivaltaisen viranomaisen tulee suunnitella joukkoliikenteen palvelut ensisijaisesti seudullisina ja alueellisina kokonaisuuksina ja liikennetarpeet ja -palvelut on pyrittävä sovittamaan yhteen. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota eri väestöryhmien, kuten lasten, nuorten, naisten, miesten, vanhusten ja vammaisten tarpeisiin. (Joukkoliikennelaki 2009.)

Liikkumisen tasa-arvo tarkoittaa, että pyritään tarjoamaan tietty perustaso kaikille ja kaikkialle. Kun tasa-arvo ajatusta mietitään oikeudenmukaisuusnäkökulmasta, voidaan joutua vastakkainasettelun eteen. Tienpidon kannalta katsottuna voidaan joutua punnitsemaan, että onko haja-asutusalueella ikänsä asunut tienkäyttäjä samanarvoisessa asemassa kuin viime vuosina tietoisesti alueelle hakeutunut tai tulisiko loma-asutuksen ja pysyvän asutuksen liikennöintiolosuhteet olla samassa asemassa. (Vepsäläinen – Hiltunen 2001, 21 – 22.) Tätä asiaa on jouduttu pohtimaan joissakin Lapin kunnissa, kun

esimerkiksi aikanaan alueelta muuttaneet ihmiset ovat halunneet palata takaisin kotikonnuilleen ja ottaa kesämökkikäytössä olleen kotipaikkansa pysyväksi asumukseksi.

Tutkimuksen mukaan liikkumisen tasa-arvon edellytyksiä haja-asutusalueella ovat teiden peruskunnossapito ja -palvelutaso, vähenevän ja vanhenevan väestön liikkumistarpeiden tyydyttäminen, julkisen liikenteen kehittäminen ja yksityisautoilun mahdollistaminen. Taajamissa ja kaupungeissa liikkumisen tasa-arvoa tukevat liikenneympäristön ja -järjestelmien esteettömyys ja saavutettavuus, kevyen liikenteen esteettömät verkostot, julkisen liikenteen kehittäminen sekä liikenteen ja maankäytön tarpeet yhdistävä yhdyskuntasuunnittelu. (Vepsäläinen – Hiltunen 2001, 21 – 22.)

Lapin alueella liikenteellisen tasa-arvotavoitteen saavuttamista vaikeuttaa valtion ja kuntien tiukka taloustilanne. Joukkoliikenteen ylläpitämiseen on käytettävissä vuosi vuodelta vähemmän määrärahoja, huolimatta siitä, että joukkoliikenne tukee liikenteellistä tasa-arvoa mahdollistamalla nuorten ja ikääntyneiden sekä muiden autottomien liikkumisen. Tiestön peruskunnossapidon rahoitusta on myös jatkuvasti pienennetty, joka saattaa aiheuttaa ongelmia esimerkiksi kutsujoukkoliikenteen perillepääsyyn asiakkaan luokse huonokuntoisten teiden vuoksi. Lapin alueella pitkien etäisyyksien vuoksi erityisen tärkeässä asemassa olevaa yksityisautoiluakaan ei ole valtion toimesta helpotettu vaan autoiluun liittyvää verotusta on koko ajan tiukennettu.

3.4 Valtio ja joukkoliikenne

Liikenne- ja viestintäministeriö on joukkoliikenteen yleisistä maanlaajuista linjauksista ja lainsäädännön valmistelusta vastaava organisaatio. Ministeriön alaisuudessa, joukkoliikenteen ohjaavana tahona, toimii Liikennevirasto ja toteuttavana osapuolena ELY-keskukset. Liikennevirasto vastaa Suomen liikenneväylistä ja liikennejärjestelmien kokonaisvaltaisesta kehittämisestä. Liikenneviraston päätoimipiste sijaitsee Helsingissä.

Liikenneviraston tehtävänä on muun muassa koordinoita ja kehittää valtakunnallisesti joukkoliikenteeseen vaikuttavia asioita. Se ohjaa, että joukkoliikenteen palvelutaso määritellään koko maassa samalla tavalla ja varmistaa julkisen rahoituksen tasapuolisuuden ja yhtenäisen vaikuttavuuden. Se myös valmistelee kaikkien liikennemuotojen palvelutasotarkistukset valtakunnalli-

seen palvelutasomäärittelyyn, alueellisten valtionavustusten kiintiöinnit sekä suurten- ja keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustuspäätökset. Valtakunnallisella määrittelyllä tähdätään toimivaan joukkoliikenteen verkostoon. Alueellisella määrittelyllä varmistetaan, että liikenteen peruspalveluiden tarjonnalle on tasapuoliset edellytykset. Liikennevirasto huolehtii joukkoliikenteen peruspalvelutason toteutumisesta ohjaamalla ELY-keskusten joukkoliikennetoimintaa, kehittämällä uusia liikenteen järjestämistapamalleja ja valmistelemalla alueellisen rahoituksen jaon. Kasvavilla kaupunkiseuduilla se osallistuu tiiviisti liikennejärjestelmätyöhön liittyvään joukkoliikenteen kehittämiseen. (Liikennevirasto 2013a.)

Liikennevirasto myös kehittää yhdessä suurten kaupunkiseutujen, Matka-huollon ja VR:n kanssa yhtenäistä valtakunnallista maksujärjestelmää, joka mahdollistaa matkan maksamisen yhdellä kortilla kunnasta tai kulkuvälineestä riippumatta. Järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön kesällä 2014. Liikennevirasto hallinnoi eri toimijoiden infopalvelut yhdistävää Matka.fi -järjestelmää, joka tarjoaa reitityspalveluita. Yksityiset palveluntarjoajat voivat rakentaa tämän järjestelmän päälle käyttöliittymänsä ja tarjota matkustajainformaatiota omien puhelin- ja verkkopalveluidensa kautta. Liikennevirasto osallistuu matkakeskusten, asemien ja näihin liittyvän matkustajainformaation sekä liityntäliikenteen suunnitteluun yhdessä eri toimijoiden kanssa, jotta liikennöinnin suunnittelussa huomioitaisiin matkaketjujen solmukohdat ja vaihtojen sujuvuus. (Liikennevirasto 2013a.)

ELY-keskuksien tehtävänä on päättää toimivalta-alueelleen joukkoliikenteeseen suunnatun valtion määrärahan käytöstä, myöntää reittiliikennelupia ja valvoa alueensa ostoliikenteen toteutumista. ELY-keskukset ovat myös velvoitettuja määrittämään toimivalta-alueensa joukkoliikenteen palvelutasotavoitteet (Joukkoliikennelaki 2009). Lapin joukkoliikenteen palvelutaso 2012 – 2016 -julkaisu valmistui heinäkuussa 2012 ja se tehtiin jatkeena Lapin joukkoliikenteen runkoverkko -raportille. Palvelutason määrittely on tehty yhteistyössä alueen toimivaltaisten viranomaisten, kuntien, maakuntaliittojen sekä palvelun tuottajien kanssa. Rovaniemen ja Kemin kaupungit ovat toimivaltaisina viranomaisina määrittäneet alueensa joukkoliikenteen palvelutasotavoitteet.

Palvelutasomäärittelyä on edeltänyt vuonna 2010 valmistunut Lapin joukkoliikenteen runkoverkko -raportti. Selvitystyöhön osallistuivat tuolloin Lapin ELY-keskus, Lapin liitto, Linja-autoliitto, VR Oy, Finavia, Taksiliitto ja Matkahuolto Ab sekä näkemyksiä ja kehittämisajatuksia antoi joukkoliikennettä ja matkailun alueorganisaatiot. (Lapin ELY-keskus 2010, 2.) Joukkoliikennelain myötä ELY-keskuksen tehtävänä on ollut myös siirtymäajan liikennöintisopimusten laatiminen ja jatkossa ELY-keskus päättää joukkoliikenteen järjestämisestä, kilpailuttaa palvelusopimusasetuksen mukaisen liikenteen sekä valvoo sopimusten toteuttamista (Liikennevirasto 2010, 11).

Valtio tukee joukkoliikennettä ostamalla alueellista joukkoliikennettä sekä myöntämällä avustuksia kunnille paikallisen liikenteen hankintaan, kaupunki-, seutu- ja työmatkalippujen hinnan alentamiseen sekä alueellisen joukkoliikenteen kehittämiseen. Valtion vuosittainen määräraha kiintiöidään ELY-keskuksille, jota kanavoidaan osaksi myös kunnille. Valtion varaama tuki Lapin alueen joukkoliikenteeseen vuodelle 2011 oli 3,293 miljoonaa euroa. Kyseinen määräraha oli tarpeeseen nähden liian pieni ja Lapin ELY-keskus joutuikin vähentämään ostoliikennettä sekä leikkaamaan kunnille kanavoimaansa tukea. Seutu- ja kaupunkilippujen valtionrahoitusta on vähennetty 12 prosenttia edellisvuoteen verrattuna ja kaupunkimaisen paikallisliikenteen ja palveluliikenteen valtionapu on jäädytetty vuoden 2010 tasolle. (Ylipiessa – Hyvönen 2012, 20.)

Valtion joukkoliikennerahoituksen tavoitteet on jaettu kahteen palvelutasoluokkaan, jotka ovat peruspalvelu- ja kilpailukykyinen palvelutaso. Peruspalvelutasona ovat kaukojunaliikenteen ostot sekä alueelliset ostot ja hintavelvoitteet. Alueellisessa rahoituksessa ELY-keskuksen runkoliikenteen ostot kohdistuvat peruspalvelutasoa toteuttavaan liikenteeseen. Kilpailukykyisen joukkoliikenteen rahoittaminen kohdistuu suurten ja keskisuurten kaupunkien joukkoliikennetukeen sekä lähijunaliikenteen ostoon. Valtion suora rahoitus linja-auto- ja junaliikenteeseen on vuoden 2013 talousarvion mukaan noin 98 miljoonaa euroa, josta linja-autoliikenteen osuus on noin 52 miljoonaa euroa (Taulukko 2). Rahoituksen kokonaismäärä on pysynyt suunnilleen samana, mutta kohdentumiseen on selkeästi vaikuttanut joukkoliikennelain tuomat muutokset. Valtion osuus joukkoliikenteen suorasta rahoituksesta on suurin alle 15 000 asukkaan kunnissa, noin 75 prosenttia. Suurilla kaupunki-

seuduilla valtion tuen osuus joukkoliikenteen suorasta rahoituksesta on keskimäärin noin seitsemän prosenttia. (LVM 2013, 6 – 7, 9 – 10, 17.)

Taulukko 2. Valtion suora rahoitus linja-auto ja junaliikenteeseen (LVM 2013, 7)

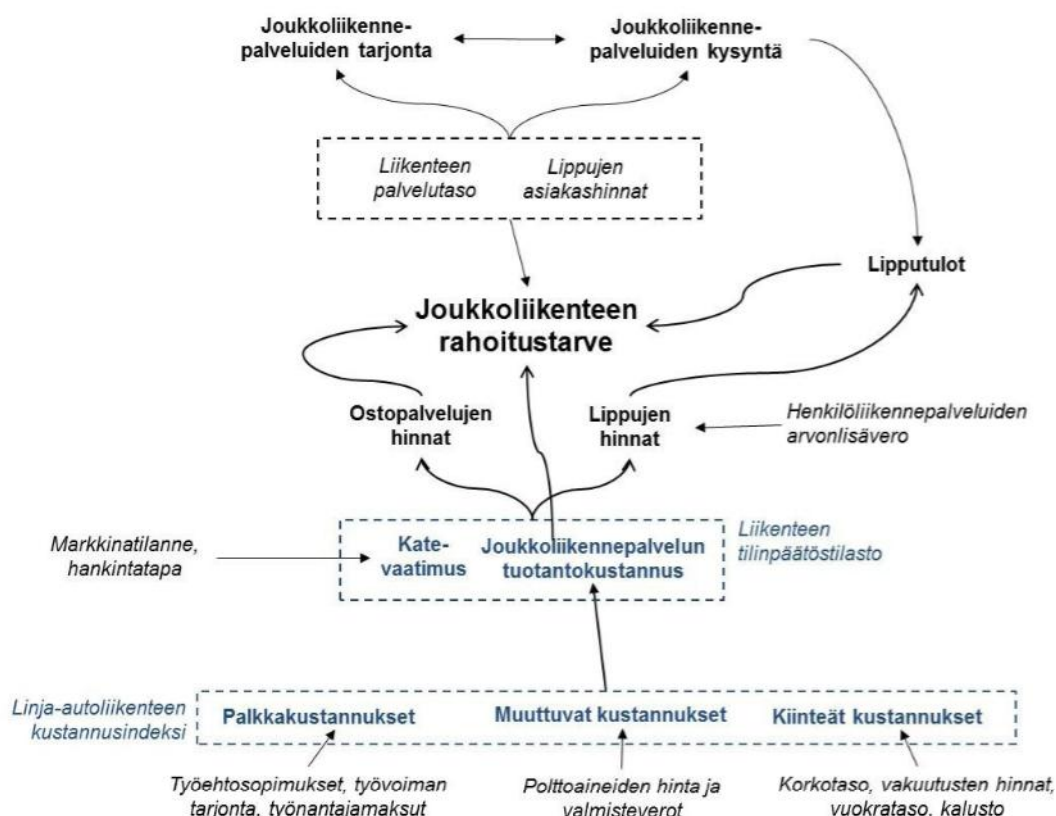
Rahoituksen kohde	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Junien kaukoliikenteen osto	38,4	39,7	40,8	30,7	32,6	32,6	32,6	34,9	33,9	33,6
Junien lähiliikenteen palvelujen osto				10,9	10,9	10,9	10,9	10,2	9,7	9,7
Alueellisen liikenteen osto, valtionavustus/hintavelvoitteet	26,8	27,4	26,3	25,8	27,4	28,4	40,6	40,8	40,9	31,6
Kaupunki- ja seutulippu- alennusten valtionavustus	10,8	10,2	11,0	11,1	13,7	12,7				
Kehittäminen, suunnittelu ja tutkimus	5,9	2,5	6,0	2,9	3,3	3,3	2,0	1,0	2,9	2,8
Matkojen yhdistely		0,5	0,3	0,5	0,5	0,1				
Suurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuki						5,0	7,7	10,0	10,3	10,3
Keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuki										10,0
YHTEENSÄ	81,9	80,3	84,4	81,9	88,4	93,0	93,8	96,9	97,7	98,0

Suurin osa valtion joukkoliikenteen rahoituksesta on käytetty runkoliikenteen ostoihin nettomallin sopimuksilla, jossa valtio korvaa lipputulojen jälkeen jäävän alijäämän. Kunnat eivät osallistu näiden sopimusten rahoitukseen. Lisäksi valtion joukkoliikennetukea kohdistuu kuntien paikallis- ja palveluliikenteen ostoihin. Useimmiten reitin palvelutaso muodostuu kokonaisuudesta, joka käsittää sekä ostovuoroja että siirtymäajan sopimusten mukaisia vuoroja. (LVM 2013, 9-10.)

Valtio tukee julkista liikennettä myös verohelpotuksin. Kaikkiin kotimaan henkilökuljetuspalveluihin sovelletaan alennettua arvonlisäverokantaa, joka vuonna 2013 on kymmenen prosenttia. Joukkoliikennettä tuetaan linja-autojen ajoneuvoverovapaudella. Myös työnantajan tarjoama työsuhdematkalippu on tuloverotuksen kautta joukkoliikenteelle osoitettu tuki, joka samalla sitouttaa työnantajat joukkoliikenteen rahoittajiksi. Lisäksi alennetut seutu- ja kaupunkiliput pienentävät verotuksen työmatkavähennyksiä ja vaikuttavat tätä kautta kuntien ja valtion menoihin. (LVM 2013, 11.)

Joukkoliikenteen rahoitustarpeen määrään vaikuttavat palvelutaso, hinnanalennukset, palvelun tuottamisen kustannukset ja katevaatimukset sekä lipputulot (Kuvio 2). Linja-autoliikenteen kustannusten kehitystä seuraa Tilasto-

keskus tuottaen kustannusindeksiä, jonka vaihteluväli on ollut 0,4 – 11,4 prosenttiin vuosien 2003 – 2012 välillä. Indeksiin huomioidaan palkkojen sekä muuttuvien ja kiinteiden kustannusten kehittyminen. Kustannukset ovat kasvaneet keskimäärin viisi prosenttia vuodessa, joka on aiheuttanut valtiolle ja kunnille paineita rahoituksen lisäämiseen. Kustannusten nousua on voitu kompensoida nostamalla lippujen hintoja tai alentamalla palvelutasoa, joista käytännössä on hyödynnetty jälkimmäistä vaihtoehtoa. (LVM 2013, 11 - 12.)



Kuvio 2. Linja-autoliikenteen rahoitustarpeeseen vaikuttavat tekijät (LVM 2013, 12)

Lainsäädännön mukaan valtiolla ei ole velvollisuutta järjestää julkisia liikennepalveluja muutoin kuin lainsäädännössä erikseen määritellyille erityisryhmille. Valtion roolina on turvata alueellisen- ja kaukoliikenteen palvelutaso sekä sovittaa yhteen eri henkilöliikennemuotojen palveluita ja matkaketjuja. Kunnat vastaavat kunnan sisäisten joukkoliikenneyhteyksien turvaamisesta. (LVM 2013, 6.)

Nykyisellään joukkoliikenteen palvelutaso muodostuu ostovuoroista, joukkoliikennelain siirtymäajan sopimusten mukaisista vuoroista ja reittiliikennevuo-

roista. Siirtymäajan sopimuksia valtio ja kunnat tukevat hintavelvoitteiden korvaamisen eli lipputukien muodossa. Lipputukia kohdistuu samalla myös ostovuoroihin, kun niissä matkustetaan tuetuilla kaupunki-, seutu- ja työmatkalipuilla. Siirtymäajan liikennöintisopimusten päättyessä päättyvät myös niihin liittyvät lippusopimukset. Lippujen hinnanalennukset sisällytetään tulevaisuudessa osaksi käyttöoikeussopimuksia, joihin voidaan korvausten perusteeksi asettaa vaatimuksia lipputuotteille. Valtion rahoitus kohdistuu jatkossakin sopimuskorvauksiin, vaikka sopimuksen kohteena oleva liikenne on hankittu uudella tavalla. (LVM 2013, 21.) Liikenteen järjestämisen suunnittelussa katsotaan kokonaisuutta, johon kuuluu markkinaehtoisia linjoja, brutto-ostoja sekä reittikohtaisia ja alueellisia käyttöoikeussopimuksia. (LVM 2013, 22.)

Joukkoliikenteen rahoituksen kokonaisvaltaiseen uudistamisen osalta on tuotu esille kymmenen toisiinsa liittyvää ehdotusta, joiden käyttöönotto tapahtuisi vaiheittain. Kokonaisvaltainen uudistus pitää sisällään muun muassa joukkoliikenteen määrärahan lisäyksen 50 miljoonalla eurolla, joka jaettaisiin vuodesta 2015 eteenpäin kolmeen eri palvelutasoluokkaan. Lisämääräraha ja kautuisi palvelutasoluokkiin, joita ovat peruspalvelutaso 10 miljoonaa euroa, kysyntää ylläpitävä taso 20 miljoonaa euroa ja kilpailukykyinen taso 20 miljoonaa euroa. Toimivaltaisten viranomaisten määrärahan kohdentamisvapautta lisätään vuodesta 2014 alkaen, mutta samalla joukkoliikenteen määrärahan käytön vaikuttavuutta tullaan seuraamaan aktiivisemmin vuositasona vuodesta 2015. (LVM 2013, 30 – 31.)

Kuntarajoista riippumatta samantyyppisille alueille tavoitellaan samaa palvelutasoa ja yhtäläistä valtion rahoitusosuutta sen toteuttamiseen. Viranomaisten tulee laatia useamman vuoden suunnitelma ja tavoiteohjelma rahoituksen suuntaamisesta rahoituksen pitkäjänteisyyden varmistamiseksi ja erilaisten muutostilanteiden hallitsemiseksi. Vuodesta 2016 alkaen toimivaltaiset viranomaiset ja kunnat suunnittelevat tiiviimmin alueensa henkilökuljetukset, jolloin ELY-keskusten ja kuntien välisissä yhteistyösopimuksissa sovitaan tarkemmin joukkoliikenteen suunnittelun ja seurannan yhteistyöstä ja menettelytavoista sekä kustannusten jaosta. Myös joukkoliikenteelle varattu kehittämisrahoituksen riittävä taso on tarkoitus turvata ja rahoitukselle laaditaan haku- ja myöntämismenettelyt. (LVM 2013, 32 – 34.)

Liikenneviraston päätöksen perusteella liikenne- ja viestintäministeriö on osoittanut yhdeksälle ELY-keskukselle joukkoliikenteen rahoitukseen yhteensä 30,75 miljoonan euron määrärahan vuodelle 2013. Joukkoliikenteen valtion rahoituksen määräraha vuonna 2013 Lapin ELY-keskukselle on 3,35 miljoonaa euroa, joka on 26 000 euroa edellisvuotta suurempi. Talousarviossa on lisäksi varattu sekä keskisuurten että suurten kaupunkien, joukkoliikennetukeen yhteensä noin 20 miljoonan euron määräraha. Määrärahasta voidaan myöntää valtionavustusta kunnille ja muille yhteisöille palvelusopimusasetuksen mukaisen liikenteen järjestämiseen, matkalippujen hinnanalennuksiin ja hintavelvoitteiden korvaamiseen, palvelulinjan ja kutsujoukkoliikenteen käynnistämiseen, matkapalvelukeskusten perustamiseen, joukkoliikenteen informaatiojärjestelmien kehittämiseen, matkakeskusten, asemien ja vaihtopysäkkien suunnitteluun sekä joukkoliikenteen suunnittelu- ja tutkimushankkeisiin. (Liikennevirasto 2013d, 1-2.)

Alueellisesti ja paikallisesti ELY-keskukset rahoittavat maaseudun peruspalvelun mukaista linja-autoilla ja takseille ajettavaa joukkoliikennettä sekä matkalippuja koskevia hintavelvoitteita. Hintavelvoitteen rahoittamisen edellytyksenä on kunnan osallistuminen kustannuksiin vähintään yhtä suurella osuudella kuin valtio. Lapin ELY-keskus voi ostaa myös tilausperusteisia Käsivarren alueen erämaalentoja tiettömien taipaleiden alueilla asuvien ihmisten peruspalveluluonteisiin asiointimatkoihin. Joukkoliikenteen ostojen pääpaino on oltava alueellisten sekä suurten kuntien sisäisten peruspalveluyhteyksien säilyttämisessä ja on huolehdittava ettei kuntaliitokset heikennä joukkoliikennettä tai joukkoliikennetukea. Valtionavustusta voidaan myöntää kunnille myös kaupunkimaisen paikallisliikenteen ostoihin ja kaupunkilippuja koskeviin hintavelvoitteisiin, rahoitusosuuden määrä voi olla enintään yhtä suuri kuin kunnan. Päällekkäisiä tai matkustajien kannalta tarpeettomia liikenneyhteyksiä ei osteta. Kehittämistoimien painopisteenä ovat joukkoliikenteen palvelutason suunnittelu, henkilökuljetusten koordinoinnin edistäminen sekä lippujärjestelmien kehittäminen. (Liikennevirasto 2013d, 2 – 4.)

3.5 Kunta ja joukkoliikenne

Kuntien rooli joukkoliikenteen järjestämisessä on erilainen riippuen kunnan asemasta. Kunnat voidaan jakaa neljään kategoriaan, joita ovat kunnalliset joukkoliikenteen viranomaiskaupungit, kunnalliset joukkoliikenteen seutuvi-

ranomaiskaupungit, seutuviranomaiseen kuuluvat kunnat tai kunnat, joiden alueella ELY-keskukset ovat joukkoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia. Kaikilla kunnilla on lakisääteisiä henkilökuljetusvelvoitteita, kuten perusopetuslain ja vammaispalvelulain mukaiset kuljetukset. Näiden lisäksi viranomaiskunnilla on palvelusopimusasetuksen ja joukkoliikennelain mukaisia viranomaistehtäviä, kuten liikenteen suunnittelu. Toimivaltaisen viranomaisen koordinoimaan kaikille tarkoitetun joukkoliikenteen rahoitukseen, suunnitteluun ja järjestämiseen kunnat voivat osallistua harkintansa mukaan. (LVM – Liikennevirasto – Kuntaliitto 2013, 1.)

Joukkoliikennelain mukaan toimivaltaisia viranomaisia ovat ELY-keskukset sekä joukkoliikennelaissa erikseen määritellyt kunnat sekä seudulliset kunnalliset viranomaiset. Toimivaltaiset viranomaiset Lapin alueella ovat Lapin ELY-keskus sekä Rovaniemen ja Kemmin kaupungit. (Joukkoliikennelaki 4 §, 14 §.) Toimivaltaisena viranomaisena kunnalla on velvollisuus määritellä alueensa joukkoliikenteen palvelutaso ja arvioida joukkoliikenteen järjestämiseen tarvittavan julkisen rahoituksen suuruus sekä oikeus myöntää reittiliikenne- ja kutsujoukkoliikennelupia sellaiseen liikenteeseen, joka toimii yksinomaan kyseisen kunnan alueella. Toimivaltainen viranomainen päättää alueensa tai sen osan joukkoliikennepalveluiden järjestämistavasta, jos palvelutaso ei synny markkinaehtoisesti. (Joukkoliikennelaki 2009.)

Toimivaltaisilla viranomaisilla on ollut vuoden 2011 loppuun mennessä aikaa määritellä alueelleen joukkoliikenteen palvelutason. Joukkoliikenteen palvelutasomäärittelyt ovat valtakunnallisesti koottuna Liikenneviraston internetsivuille. Rovaniemen joukkoliikenteen palvelutason määrittely sisältyy 14.9.2009 julkaistuun Rovaniemen Aluetyöryhmän raporttiin, joka on osaraportti liikenne- ja viestintäministeriön Tulevaisuuden joukkoliikennekaupungit 2008–2011 hankkeeseen kuuluvassa Keskisuurten kaupunkiseutujen (KETJU) hankkeessa (Rovaniemen kaupunkiseudun KETJU-työryhmä 2009, 2). Rovaniemen kaupungin tavoitteena on määritellä palvelutaso vuoden 2013 loppuun mennessä. Kemmin kaupungin joukkoliikenteen palvelutaso on määriteltä vuosille 2012 – 2016 (Kemmin kaupunki 2011). Lisäksi selvitystyö Kemi-Tornio alueen joukkoliikenteen organisoinnista valmistui 14.12.2012. Selvitystä ohjanneen työryhmän yksimielinen esitys oli, että alueelle perustetaan

joukkoliikenteen seudullinen kunnallinen viranomainen (Ylipiessa – Hyötylä 2012, -1).

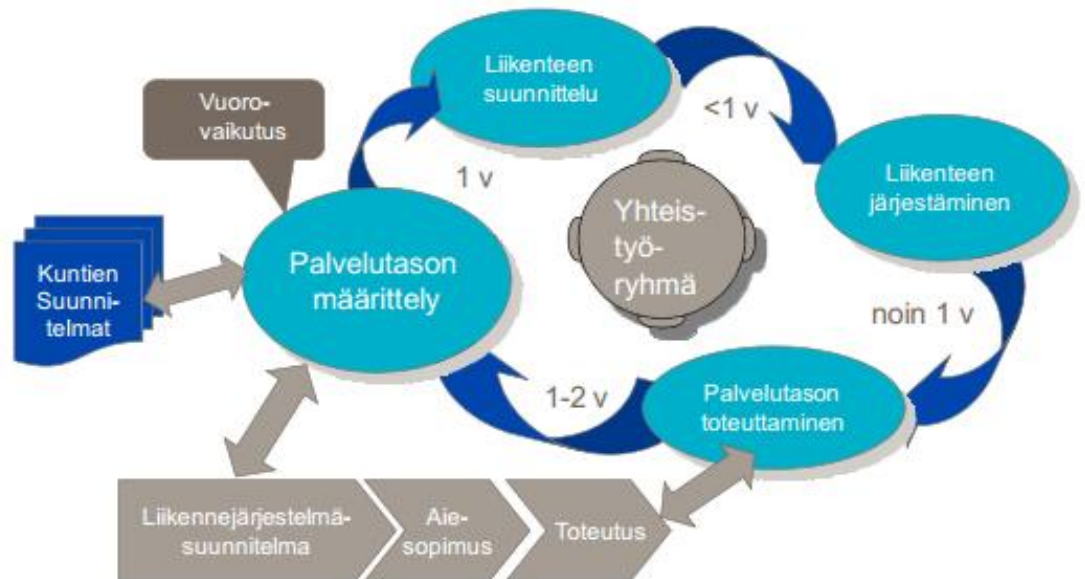
Joukkoliikennereittien laajuuteen ja aikataulullisiin vaatimuksiin kunnalla on mahdollisuus vaikuttaa muun muassa päättämällä kunnallisten palveluiden, esimerkiksi koulujen ja terveyskeskusten sijainnista tai ohjaamalla tonttitarjonnalla asutusta tietyille alueille. Tulevaisuudessa todennäköisesti useimmat kunnat pyrkivät omalla toiminnallaan vähintään turvaamaan nykyisen joukkoliikenteen palvelutason, sillä elinvoimaisen kunnan yhtenä tunnusmerkkinä on toimiva joukkoliikenne.

3.6 Joukkoliikenteen palvelutaso

3.6.1 Palvelutason määrittely

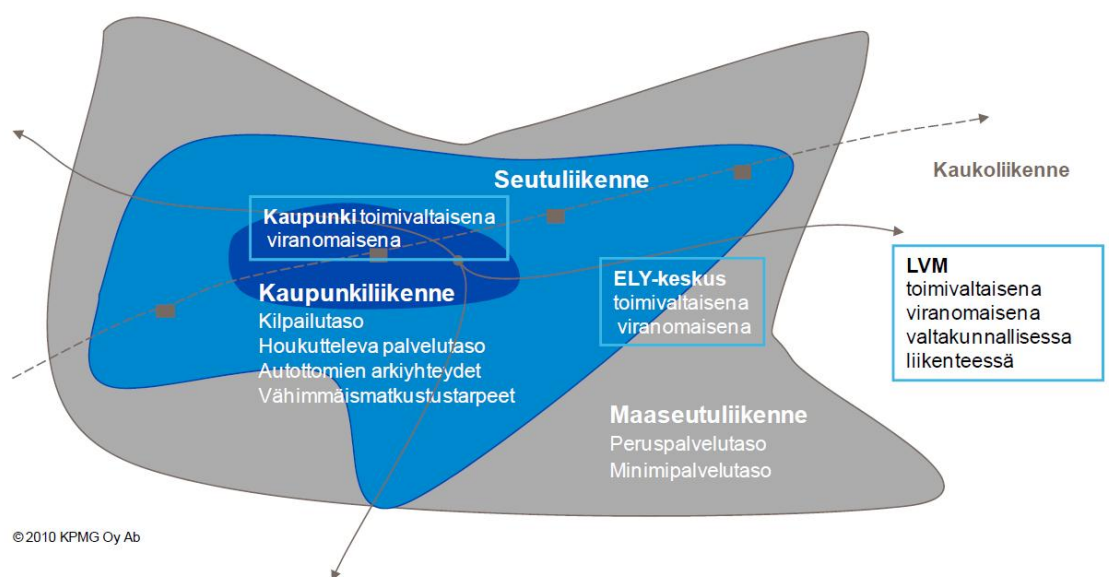
Joukkoliikennelaki velvoitti toimivaltaiset viranomaiset määrittelemään toimivalta-alueensa joukkoliikenteelle palvelutason vuoden 2011 loppuun mennessä. Palvelutason määrittelyn tavoitteena on saavuttaa alueellinen ja käyttäjäkohtainen tasapuolisuus sekä luoda perusta joukkoliikenteen suunnittelulle, rahoitukselle ja toteutukselle. Joukkoliikenteen palvelutason perustavoitteeksi on asetettu joukkoliikenteen käytön lisääminen ja peruspalvelujen turvaaminen. (Liikennevirasto 2010, 3,6.)

Joukkoliikenteen palvelutason määrittely ja tavoitteiden mukaisen joukkoliikenteen toteuttaminen on jatkuva prosessi. Joukkoliikenteelle asetetut tarpeet voivat yllättäen muuttua esimerkiksi elinkeinoelämän muutosten myötä tai toteuttamiseen voi vaikuttaa esimerkiksi valtiontalouden muutokset. Lapin ELY-keskus on määrittänyt joukkoliikenteen palvelutason vuosille 2012 – 2016. Lapin ELY-keskuksen seuraava vaihe on joukkoliikenteen hankinnan suunnittelu ja liikenteen järjestäminen. Palvelutason määrittely on vain yksi osa joukkoliikenteen järjestämiseen liittyvää kokonaisuutta (Kuvio 3). Liikennejärjestelmäsuunnitelma kytkeytyy tiiviisti myös maankäyttöä ohjaaviin tekijöihin, kuten kaavoitukseen. (Liikennevirasto 2010, 19.)



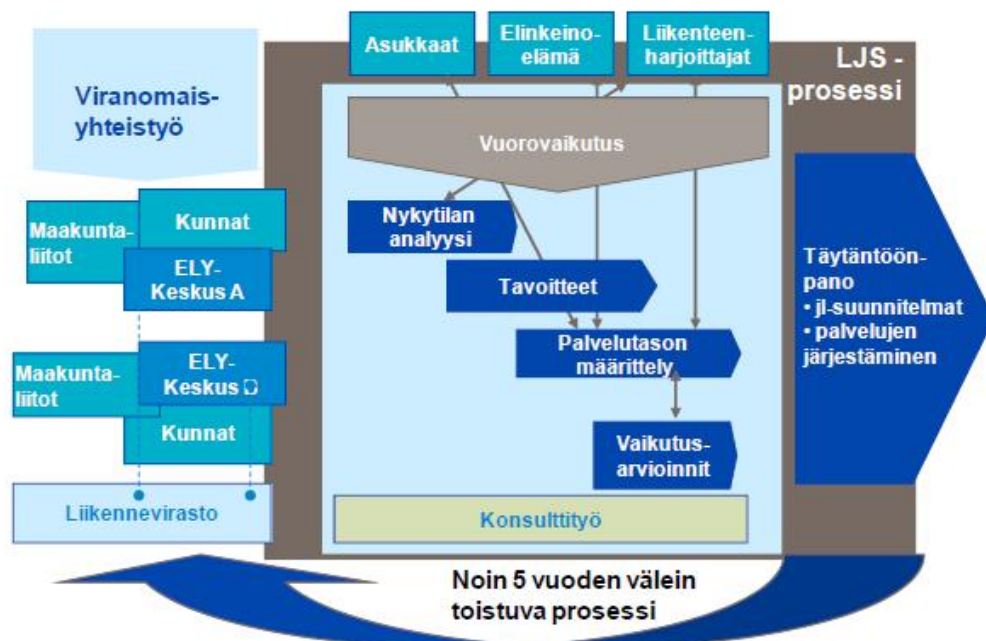
Kuvio 3. Palvelutason määrittelyprosessi (Liikennevirasto 2010, 19)

Joukkoliikenteen järjestämistavasta vastaavat pääsääntöisesti kunnat ja ELY-keskukset, valtakunnallisesta toiminnasta vastaa liikenne- ja viestintäministeriö ja Liikennevirasto. Liikenneviraston määritelmän mukaan tavoiteltavia joukkoliikenteen palvelutasoja on kuusi. Kuviossa neljä on havainnollistettu millainen voisi olla maaseutu-, seutu- ja kaupunkiliikenteen palvelutasoluokat sekä kuka vastaa palvelutason määrittelystä. (Liikennevirasto 2010, 10.)



Kuvio 4. Esimerkki palvelutasoluokista (Liikennevirasto 2010, 10)

Liikenneviraston ohjeistuksen mukaan joukkoliikenteen palvelutaso määritellään noin viiden vuoden välein. Joukkoliikenteen palvelutasoon vaikuttavat monet tekijät, esimerkiksi isommat kaivoshankkeet tai matkailun tuomat muutokset, joten sitä päivitetään säännöllisesti tarpeen vaatiessa. Palvelutason määrittelyyn osallistuu useita eri viranomaisia (Kuvio 5). (Liikennevirasto 2010, 20.)



Kuvio 5. Palvelutasomäärittelyn kuvaus (Liikennevirasto 2010, 20)

3.6.2 Lapin joukkoliikenteen runkoverkko

Lapin joukkoliikenteen runkoverkko -selvitys julkaistiin vuonna 2010. Selvitystyötä ohjanneeseen työryhmään kuuluivat Lapin ELY-keskuksen, Lapin liiton, Linja-autoliiton, VR Oy:n, Finavian, Taksiliiton ja Oy Matkahuolto Ab:n edustajia. (Lapin ELY-keskus 2010, 2.) Selvitystyössä ennakoitiin myös joukkoliikennelain siirtymäajan jälkeistä toimintaa. (Lapin ELY-keskus 2010, 2.)

Vuonna 2009 Lapin joukkoliikenteestä suurin osa oli itsekannattavaa joukkoliikennettä, joka oli keskittynyt päätieverkolle, tiheään asutuille alueille sekä matkailukeskuksiin. Muilla alueilla joukkoliikennepalvelut jouduttiin järjestämään osin tai kokonaan valtion tai kuntien rahoittamana. (Lapin ELY-keskus 2010, 6.) Joukkoliikennelain myötä entiset linjaliikenneluvat muutettiin pääsääntöisesti siirtymäajan liikennöintisopimuksiksi ja ostoliikennesopimukset säilyivät sellaisina. Siirtymäajan liikennöintisopimukset ovat voimassa linjali-

kenneluvan voimassaoloajan päättymiseen asti, kuitenkin enintään 2.12.2019. Liikenteenharjoittajan pyynnöstä sopimuksen voimassaoloaikaa voitiin jatkaa 30.6.2014 asti linjaliikenneluvan voimassaoloajan päättymisestä huolimatta (Lapin ELY-keskus 2010, 19).

Vuonna 2009 Lapissa toimi matkapalvelukeskus Rovaniemen kaupungin alaisuudessa, jonka toimialueena olivat Rovaniemen ja Ranuan henkilökuljetukset sekä Kelan korvaamat terveydenhuoltoon liittyvät kuljetukset koko maakunnassa. Lapin runkoliikennevuoroille matkapalvelukeskus toi uusia asiakkaita rakentamalla Kelan asiakkaille runkoliikenteeseen tukeutuvia matkaketjuja. Tiettyjen vuorojen säilymisen kannalta matkapalvelukeskustoiminnan tuomien uusien asiakkaiden merkitys oli erittäin tärkeä. (Lapin ELY-keskus 2010, 21.) Vuoden 2012 alusta Kela irtaantui kyseisestä järjestelmästä ja perusti omat sairaanhoitopiirien mukaiset taksin tilausnumerot. Rovaniemen matkapalvelukeskuksesta voi vuonna 2013 tilata ainoastaan Rovaniemen kaupungin sosiaalihuolto- ja vammaispalvelulain mukaisia kuljetuksia.

Lapin joukkoliikenteen runkoverkon palvelutasotavoitteet ja toteutuminen on määritelty opiskeluyhteyksille, työssäkäyntiyhteyksille ja työasiamatkoille, asiointiyhteyksille ja matkailuliikenteen liityntäyhteyksille (Lapin ELY-keskus 2010, 40 – 48). Palvelutasotavoitteita on tarkennettu Lapin joukkoliikenteen palvelutasotavoitteet 2012 – 2016 -palvelutasomäärittelyssä.

Lapin joukkoliikenteen runkoverkon kehittämistoimenpiteeksi ja kärkihankkeiksi valittiin joukkoliikenteen aluetason toiminnan koordinointi, lisärahoitus matkailuliikenteelle omalla menomomentilla ja julkinen joukkoliikenteen informaatiopiste Lappiin yhteistyössä Rovaniemen matkapalvelukeskuksen kanssa. Lisäksi muiksi kehittämiskohteiksi määriteltiin palvelutason toteutuminen, matkaketjujen kehittäminen julkisen liikenteen eri kulkumuotojen välille, joukkoliikenteen houkuttelevuuden parantaminen laatua nostamalla, joukkoliikenteen palvelujen tuotteistaminen ja tuleviin hankkeisiin sekä kansainvälisiin liikenneyhteyksiin varautuminen. Jatkoselvitystarpeina nähtiin seudullisen palvelutason määrittely sekä erityisesti matkailun liikennetarpeiden selvittäminen. (Lapin ELY-keskus 2010, 56 – 59.) Kehittämistoimenpiteet ovat edelleen voimassa, esimerkiksi Lapin julkisen liikenteen yhteinen informaatiopiste sisältyy koko valtakuntaa käsittävään PILETTI-hankkeeseen.

3.6.3 Lapin joukkoliikenteen palvelutasotavoitteet 2012 – 2016

Palvelutasomäärittely palvelee joukkoliikenteen suunnittelua ja kehittämistä sekä toimii lähtökohtana liikenteen hankinnalle. Lapin joukkoliikenteen palvelutaso 2012 – 2016 on julkaistu heinäkuussa 2012 ja se on jatkoa Lapin joukkoliikenteen runkoverkko -raporttiin. Palvelutason määrittely on tehty yhteistyössä alueella toimivien toimivaltaisten viranomaisten, kuntien, maakuntaliittojen sekä palvelujen tuottajien kanssa. Rovaniemi ja Kemi ovat määritelleet palvelutason toimivalta-alueillaan. (Ylipiessa – Hyvönen 2012, 74.)

Määritellyt palvelutasoluokat ovat suuntaa antavia ja joustavat tarvittaessa alueellisten tarpeiden mukaan. Määrittelyssä on huomioitu yhteydet kylistä kuntakeskuksiin, kuntakeskusten välillä ja kuntakeskuksista maakuntakeskuksiin. Lisäksi on tarkasteltu yhteyksiä lentoasemille, rautatieasemille, matkailukeskuksiin sekä merkittävälle työpaikka-alueille ja eri palvelupisteisiin. Kaikilla yhteysväleillä kaikki kyseisen palvelutasoluokan kriteerit eivät välttämättä täyty, vaikka yhteysväli onkin määritelty tiettyyn palvelutasoluokkaan. Peruspalvelutasolla kaikilla yhteysväleillä ei voida tarjota työmatkayhteyksiä, vaikka vuorotarjonta muutoin täyttää kriteerit. Toisaalta minimitasollakin turvataan liityntäyhteydet kaukoliikenteeseen. (Ylipiessa – Hyvönen 2012, 27, 74.)

Tavoitteellinen palvelutaso turvaa toteutuessaan joukkoliikenteen peruspalvelut sekä tekee mahdolliseksi joukkoliikenteen tarjonnan lisäämisen kysynnän mahdollisesti kasvaessa. Tavoitteet on asetettu talviajan näkökulmasta ja kesäaika vaikuttaa palvelutasoa laskevasti. Puhuttaessa arkisin tapahtuvasta liikenteestä, tarkoitetaan ajanjaksoa maanantaista perjantaihin. Palvelutason tavoite on ollut realistinen ja toteuttamisen suhteen reunaehtona on käytettävissä oleva rahoitus. (Ylipiessa – Hyvönen 2012, 27, 74.)

Lapin joukkoliikenteen palvelutasotavoitteita on tarkennettu käyttäjäryhmittäin seuraavasti:

Toisen ja ylemmän asteen opiskelijoiden opiskeluyhteydet

- Jos kunnassa ei ole lukiota ja/tai muuta toisen asteen oppilaitosta, järjestetään julkisen liikenteen yhteys lähikunnan oppilaitokseen arkisin klo 7.00 – 9.00 ja paluu klo 15.00 – 17.00 välillä. Kemi-Tornion alueella järjestetään opiskelijoita palvelevat yhteydet naapurikuntakeskuksis-

ta ja Ylitorniolta. Kauempana asuville opiskelijoille järjestetään viikonloppuisin opiskelijoiden matkoja palvelevat yhteydet koko Lapista Rovaniemelle päätiesuunnilta, Kemi-Tornio alueella valtatie 21 suunnalta ja Itä-Lapin kunnista, paitsi Posiolta, Kemijärvelle. Opiskelijoita palvelevat yhteydet pitävät sisällään mahdollisuuden lähteä kotimatkalle perjantai-iltapäivällä klo 14.00 – 17.00 ja palata opiskelupaikalle sunnuntai-iltana. Rovaniemelle, Kemiin, Tornioon ja Kemijärvelle suuntautuvien nykyisten opskelu-, koulu- ja työmatkojen palvelutaso säilytetään.

Peruskoululaisten opiskeluyhteydet

- Peruskoululaisille järjestetään julkisen liikenteen yhteys kunnan oppilaitokseen. Peruskoululaisia palvelevat yhteydet ovat aamuisin perillä klo 8.00 – 9.00 ja lähtevät paluumatkalle klo (13.00) 14.00 – 15.00.

Työssäkäyntiyhteydet

- Järjestetään kuntakeskusten välille ympäri vuoden arkisin, meno klo (6.00) 7.00 – 8.00 ja paluu klo 15.00 – 17.00 silloin, kun kuntien välillä on yli sata pendelöijää ja matka-aika on alle tunnin. Valtakunnallisista tavoitteista poiketen, yhteys järjestetään myös, mikäli samalta tiesuunnalta kohtuulliselta etäisyydeltä (enintään 100–150 kilometriä) määränpäähän pendelöivien määrä on yli tai lähes sata. Yhteyksissä otetaan tarvittaessa huomioon mahdolliset paikkakuntakohtaiset erityispiirteet työssäkäyntiajoissa, kuten työllistävyyden kannalta merkitävät teollisuuslaitokset, sairaalat yms.

Asiointiyhteydet

- Arkisin järjestetään kuntakeskuksista Rovaniemelle, Kemi-Tornioon tai Kemijärvelle asiointiyhteys päivittäin. Pitkistä asiointietäisyyksistä johtuen, tavoiteltu perilläoloaika Lapissa on kahdesta neljään tuntia. Kaikkien naapurimaakuntakeskusten välillä tulisi olla asiointimahdollisuus vähintään kaksi kertaa viikossa ympärivuotisesti. Asiointiyhteydet pyritään hoitamaan sellaisilla liikenneyhteyksillä, jotka palvelevat samalla mahdollisimman montaa liikennetarvetta.

Kunnan sisäiset yhteydet

- Kunnan sisäiset kuljetustarpeet pyritään hoitamaan päätieverkolla ensisijaisesti kuntakeskusten välisillä tai sitä pidemmillä yhteyksillä. Muut kunnan sisäiset kuljetukset pyritään aina mahdollisuuksien mukaan kytkemään alueellisten runkoliikenteiden syöttöyhteyksiksi. Vähimmillään palvelutaso on, että lakisääteiset kuljetukset hoidetaan. Lisäksi tavoitteena on vähintään kaksi asiointiyhteyttä viikossa kuntakeskukseen/ taajamaan ympärivuotisesti kaikille kunnan asukkaille, vähäisen kysynnän alueilla kutsuliikenteenä.

Palvelutasotavoitteet matkailuliikenteen liityntäyhteyksille

- Järjestetään lento- ja/tai rautatieasemien sekä merkittävämpien matkailukeskusten välille liityntäliikennettä kaksi vuoroa päivässä suuntaansa. Junaliikenteen liityntäyhteydet pyritään järjestämään yöjunilta ja yöjunille. Liityntäyhteydet järjestetään niin, että koko matkasta muodostuu sujuva matkaketju ja vaihtoaika eri liikennemuotojen välillä ei muodostu yli yhden tunnin mittaisiksi. (Ylipiessa – Hyvönen 2012, 27 – 28.)

Joukkoliikenteen palvelutasoluokkia on kuusi, kilpailu-, houkutteleva-, keski-, peruspalvelu-, minimi- ja lakisääteinen taso (Taulukko 3).

Taulukko 3. Joukkoliikenteen palvelutasoluokat (Liikennevirasto 2011b, 8)

Palvelutasoluokka	Kilpailutaso	Houkutteleva taso	Keskitaso	Peruspalvelutaso	Minimitaso	Lakisääteinen taso
<i>Esimerkkejä käyttöympäristöstä</i>	Keskisuuret ja suuret kaupunkiseudut ja yhteydet niiden lähikeskuksiin	Keskisuuret kaupunkiseudut, keskusten väliset yhteydet	Pienet ja keskisuuret kaupunkiseudut, keskusten väliset yhteydet	Pienet kaupungit, keskusten väliset yhteydet	Yhteydet kylistä kunta-keskukseen	Haja-asutusalue
<i>Määritelmä</i>	Todellinen vaihtoehto henkilöauton käytölle	Käyttökelpoinen vaihtoehto henkilöauton käytölle	Liikkumisvaihtoehto päivittäisiin kohteisiin	Vaihtoehtoisia yhteyksiä töihin, kouluun ja asiointiin	Perusyhteydet: aamulla töihin /kouluun, iltapäivällä takaisin, asiointi kahdesti viikossa	Ainoastaan lakisääteiset kuljetukset
<i>Tavoite</i>	Lisätä merkittävästi joukkoliikenteen kulkutapaosuutta	Saada uusia matkustajia joukkoliikenteeseen	Tarjota jokapäiväisiä säännöllisiä liikkumismahdollisuuksia	Turvata arjen liikkumistarpeet ja tarjota mahdollisuus käyttää joukkoliikennettä	Turvata asiointimahdollisuudet	Hoitaa lakisääteiset kuljetukset

Lapin joukkoliikenteen palvelutasotavoitteet 2012 – 2016 on määritelty kuntakeskusten välisille yhteyksille. Kuntien sisäisillä yhteyksillä tärkeimmistä kylistä kuntakeskukseen tavoitteena on minimitaso, jonka tavoite on turvata asiointimahdollisuudet. Kuntien sisäisillä yhteyksillä haja-asutusalueella on tavoitteena lakisääteinen taso eli turvataan ainoastaan lakisääteiset kuljetukset. Pääsääntöisesti Lapin alueen kuntakeskusten välillä tavoitellaan peruspalvelutasoa tai minimitasoa, poikkeuksena on keskitaso Tornion, Kemin, Simon ja Oulun välisillä reiteillä. Päätös Lapin joukkoliikenteen tavoitteellisesta palvelutasosta on vahvistettu 30.12.2011 (Liite 1).

3.6.4 Lapin joukkoliikenteen nykyinen palvelutaso ja toteuttaminen

Lapin runkoliikenneverkon palvelutaso muodostuu siirtymäajan liikennöintisopimusten mukaisesta liikenteestä ja Lapin ELY-keskuksen ostamasta säännöllisestä joukkoliikenteestä. Lapin runkoliikenneverkko, johon on huomioitu myös raideliikenne, palvelee matkustajia eri tavoin vuodenajasta, viikonpäivästä ja vuorokaudenajasta riippuen. Nykytilanteessa korostuu matkaketjun toimivuus valtakunnallisiin juna- ja lentoliikenteen yhteyksiin. Uudessa palvelutasomäärittelyssä on joukkoliikenteen palvelutasoa tarkasteltu myös kuntien sisäisen liikenteen näkökulmasta. (Ylipiessa – Hyvönen 2012, 30.)

Reittiliikenteen osalta tilanne joukkoliikenneyrittäjien parissa on epävarma ja odottava, koska esimerkiksi joukkoliikennelain siirtymäkauden päättymisen vaikutuksia itsekannattavaan liikennetarjontaan on vielä vaikea arvioida. Ostoliikennettä Lapin ELY-keskus hankkii vuosittain noin kolme miljoonaa kilometriä, jonka keskimääräinen hinta on noin 0,77 euroa kilometrille eli kokonaisuudessaan noin 2,3 miljoonalla eurolla. Vuonna 2010 ostoliikenteen keskihinta oli noin 0,69 euroa kilometrille, joten kustannukset ovat nousseet kahden vuoden aikana 11,6 prosenttia. Ostoliikennekorvaukset on sidottu linjautoliikenteen vakiovuoroliikenteen indeksiin. (Ylipiessa – Hyvönen 2012, 54 – 55.)

Palvelutasotavoitteiden saavuttamiseksi ELY-keskuksen rahoitusvastuulla olevia uusia vuoroja on esitetty tarvittavan 106 400 - 109 000 kilometrin edestä, vuorojen kustannusvaikutus olisi yhteensä noin 81 900 - 84 100 euroa. Vuorot on ehdotettu järjestettäväksi ensisijaisesti itsekannattavana tai toissijaisesti ELY-keskuksen palvelusopimusasetuksen mukaisena tai kuntien ostoliikenteenä. (Ylipiessa – Hyvönen 2012, 56.)

Joukkoliikenteen osalta on pyritty turvaamaan lähinnä olemassa olevaa liikennettä, mutta vuoroja on jouduttu myös lakkauttamaan. Valtion tiukan taloustilanteen ja kustannusten jatkuvan nousun vuoksi tilanne joukkoliikenteen osalta ei ole helppo.

3.6.5 Lapin ELY-keskuksen joukkoliikenteen sopimukset

Lapin ELY-keskuksen toimivalta käsittää Lapin maakunnan alueen. Lisäksi samaisella alueella toimivaltaisista viranomaisista ovat Rovaniemen ja Kemian kaupungit, jotka vastaavat yksinomaan omalla alueellaan harjoitettavasta liikenteestä. Lisäksi Lapin ELY-keskus on toimivaltainen viranomainen joukkoliikennelain mukaisesti myös niissä liikenteissä, joissa pisin osa reiteistä on maakunnan alueella. Tällaisia liikenteitä ovat esimerkiksi siirtymäajan liikennöintisopimuksissa olevat Levittunturi - Oulu ja Rovaniemi - Oulu vuorot. (Lapin ELY-keskus 2013, 3.)

Lapin ELY-keskuksen toimivalta-alueen joukkoliikenne on järjestetty 39:llä siirtymäajan liikennöintisopimuksella. Näihin siirtymäajan liikennöintisopimusten hintavelvoitteisiin sisältyy Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen toimivalta-alueen lipputuotteita. Liikennöitsijät saavat korvauksen hintavelvoitteen täyttämiseksi, kuntakohtaisen asiakashinnan määrittelee kunta. Hintavelvoitteen mukaisia lipputuotteita ovat Rovaniemen, Kemian, Kemianmaan, Simon, Tervolan, Tornion, lin sekä Kemijärven seutuliput ja Rovaniemen, Kemian, Kemianmaan, Tornion sekä Kemijärven kaupunkiliput. ELY-keskus voi joukkoliikenteen valtionavustuksista annetun asetuksen mukaisesti myöntää lipputuotteisiin valtionavustusta enintään 48 prosenttia. (Lapin ELY-keskus 2013, 3 – 4.)

Lapin ELY-keskuksen ostoliikenne- ja palvelusopimusasetuksen mukaiset sopimukset ovat pääsääntöisesti kolmevuotisia ja sisältävät option mahdollisesta jatkosopimuksesta enintään kolmen vuoden ajalle. Joukkoliikennepalvelut on hankittu kilpailuttamalla ja sopimukseen on sisällytetty lipputuotteiden hintavelvoitteet liikennöintialueen mukaan. Lapin ELY-keskus maksaa liikennöitsijöille korvauksen liikenteen hoitamisesta, joka oli vuonna 2012 noin 2,4 miljoonaa euroa käsittäen 31 liikennöitsijää. Liikennöintisopimuksista 16 prosenttia on päättymässä jo vuoden 2014 kuluessa. (Lapin ELY-keskus 2013, 4 – 5.)

4 LINJA-AUTOLIIKENTEEEN JÄRJESTÄMISEN VAIHTOEHDOT

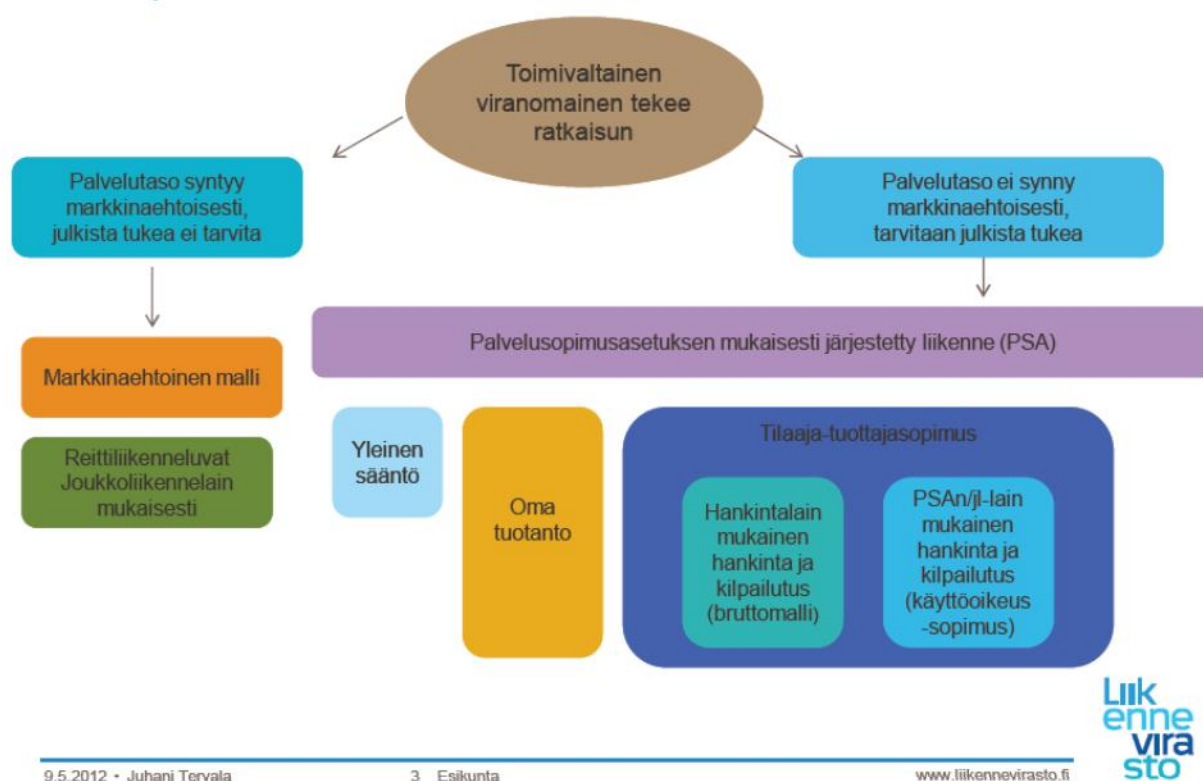
4.1 Joukkoliikenteen järjestämisen vaihtoehdot

Euroopan unioni on asettanut tavoitteeksi markkinoiden avaamisen joukkoliikenteessä. Muutos linja-autoliikenteen järjestämisessä alkaa asteittain, kun ensimmäiset siirtymäajan liikennöintisopimukset lakkaavat vuoden 2014 puolivälissä. Siirtymäaika kestää vuoteen 2019 saakka. Lainsäädäntö määrittää vaihtoehdot linja-autoliikenteen järjestämiseksi.

Joukkoliikenne järjestetään joko markkinaehtoisesti tai kilpailuttamalla. Mikäli joukkoliikenteeseen määritelty palvelutaso ei synny liikenteenharjoittajien markkinaehtoisesti tuottamilla palveluilla, toimivaltaisen viranomaisen on järjestettävä liikenne kilpailutetuilla sopimuksilla palvelusopimusasetuksen mukaisesti. Viranomaisen järjestämässä joukkoliikenteessä viranomainen määrittelee ehdot lipputuotteille, hinnoille sekä maksu- ja informaatiojärjestelmälle.

Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen mukaan vaihtoehdot joukkoliikenteen järjestämistavaksi ovat markkinaehtoinen malli, markkinaehtoinen malli täydennettynä palvelusopimusasetuksen keinoin, palvelusopimusasetuksen mukainen liikenne täydennettynä markkinaehtoisella liikenteellä ja palvelusopimusasetuksen mukainen liikenne. Lisäksi edellä mainitussa selvityksessä on todettu, että joukkoliikenne voitaisiin järjestää myös hankkimalla markkinaehtoisen liikenteen täydennykseksi palvelusopimusasetuksen mukaista liikennettä hyödyntäen yleistä sääntöä. (LVM 2012, 12, 57.) Valtioneuvoston asetuksella annetun yleisen säännön tarkoituksena on vahvistaa enimmäishinnat kaikille matkustajille tai tietyille matkustajaryhmille. Vahvistettujen hintavaroitusten täyttämistä toimivaltainen viranomainen maksaa korvauksen julkisen liikenteen harjoittajalle. Ministeriön selvityksen mukaan markkinaehtoinen malli, jota on täydennetty palvelusopimusasetuksen keinoin ja käyttäen yleistä sääntöä, ei sovellu Suomen joukkoliikennejärjestelmään. (LVM 2012, 12, 57.)

Joukkoliikenteen järjestämistapaan vaikuttaa erityisesti se, voidaanko palvelutaso saavuttaa markkinaehtoisesti vai vaaditaanko julkista tukea (Kuvio 6).



Kuvio 6. Vaihtoehdot joukkoliikenteen järjestämiseksi (Liikennevirasto 2012, 3)

Joukkoliikenteen järjestämistavoista tässä työssä perehdytään tarkemmin markkinaehtoiseen malliin sekä palvelusopimusasetuksen mukaisesti järjestetystä liikenteestä bruttomalliin, käyttöoikeussopimuksiin sekä oman tuotannon -malliin.

4.2 Markkinaehtoinen malli

Markkinaehtoisessa joukkoliikenteessä vallitsee lähtökohtaisesti avoin kilpailu. Markkinaehtoisessa joukkoliikenteessä ei ole viranomaisen asettamia velvoitteita eikä liikenteeseen ohjata julkista tukea. Liikennöitsijä päättää tarjonasta ja hinnoittelee lipputuotteensa itsenäisesti. Palvelusopimusasetuksen mukaisessa liikenteessä käytettäviä lipputuotteita saa lain mukaan käyttää myös markkinaehtoisessa liikenteessä, kunhan niiden kautta ei kulkeudu julkista tukea markkinaehtoiselle liikenteelle suoraan tai epäsuorasti. (LVM 2012, 6.)

Suomessa markkinaehtoinen liikenne edellyttää lupaa, jolloin liikenteenharjoittajalla on oltava joukkoliikenneluvan lisäksi reittiliikennelupa tai kutsujoukkoliikennelupa. Lupaa myönnettäessä vaaditaan, että yrittäjä täyttää laissa

annetut kriteerit ja varmistetaan, ettei harjoitettava liikenne aiheuta jatkuvaa ja vakavaa haittaa mahdolliselle palvelusopimuksen mukaiselle liikenteelle. Ennen reittiliikennehakemuksen jättöä liikenteenharjoittajat voivat halutesaan tehdä yhteistyötä toisten liikenteenharjoittajien kanssa esimerkiksi matkaketjujen luomiseksi. (LVM 2012, 6, 8.)

Markkinaehtoisessa liikenteessä liikenteenharjoittaja kilpailee asiakkaista reitin, aikataulun, palvelutason, laadun ja hinnan perusteella. Asiakastuloja voi kertyä lipputulojen lisäksi myös tavarankuljetuksesta, oheistuotteista ja mainostuloista. Riskinä markkinaehtoisessa liikenteessä on, että heikon kysynnän alueet jäävät ilman joukkoliikennepalvelua ja palvelutaso voi vaihdella yritysten tullessa ja poistuessa markkinoilta. Toisaalta liikenteenharjoittajat voivat tasapainottaa ja ylläpitää liikennekokonaisuuksia kannattavien vuorojen tuloilla, lisäksi joukkoliikennelain vaatimus kahden vuoden vähimmäisajasta harjoittaa markkinaehtoista liikennettä vakauttaa markkinoita. Kaukoliikenteen pitkät reitit voivat palvella heikon kysynnän alueita ja kutsu-joukkoliikenne voisi olla joukkoliikennettä alueellisesti ja ajallisesti täydentävää. (LVM 2012, 8-11.)

4.3 Palvelusopimusasetuksen mukaisesti harjoitettu liikenne

Palvelusopimusasetuksen mukaisesti harjoitetussa liikenteessä toimivaltainen viranomainen asettaa liikenteenharjoittajalle julkisen palvelun velvoitteita, kuten esimerkiksi lippujen hintatason, liikennöintivuorojen määriä sekä aikatauluja. Toimivaltainen viranomainen korvaa liikenteenharjoittajalle julkisista velvoitteista aiheutuneet kustannukset ja/ tai myöntää vastineena yksinoikeuksia liikenteen harjoittamiseen tietyillä reiteillä (LVM 2012, 20).

Palvelussopimusasetuksen mukaista liikennettä voi hankkia joko kilpailuttamalla tai suorahankinnalla. Jos liikenne hankitaan suorahankinnalla, on liikenteenharjoittajan pidettävä eriytettyä kirjanpitoa palvelusopimusasetuksen mukaisesta liikenteestä, jotta voidaan varmistaa korvauksen määrän oikeellisuus. Kilpailuttamalla palvelusopimuksen mukainen liikenne, erillistä kirjanpitoa ei vaadita, koska kilpailutuksen katsotaan estävän ylimääräiset suoritukset. (LVM 2012, 20.)

Hankintalain mukaan tapahtuvaa suorahankintaa kutsutaan bruttomalliksi ja palvelusopimusasetuksen sekä joukkoliikennelain kuudennen pykälän mu-

kaista hankintaa kutsutaan käyttöoikeussopimukseksi. Käyttöoikeussopimuksia on joko alueellisia tai reittipohjaisia. Oleellisin ero edellä mainituissa joukkoliikenteen hankintamalleissa on liikenteen hankintatapa sekä liikennöitsijän saama vastike. Hankintatavalla on vaikutusta suunnitteluvastuuseen reittien ja aikataulujen osalta, bruttomallissa on suunnitteluvastuu kokonaisuudessaan viranomaisella.

4.3.1 Hankintalain mukainen hankinta

Bruttomallissa toimivaltainen viranomainen hankkii liikennepalvelut hankintalain mukaisella julkisella palveluhankintasopimuksella. Bruttomallissa toimivaltainen viranomainen vastaa liikenteen suunnittelusta, kantaa lipputuloriskin ja saa itselleen lipputulot. Liikenteenharjoittaja saa vastineeksi liikennöintikorvauksen tietyn reitin ajamisesta sovitulla aikataululla, palvelutasolla sekä kalustolla. Liikennöintikorvauksen suuruus perustuu autopäiviin, linjatunteihin ja – kilometreihin. Laadun varmistamiseksi liikennöintisopimukseen on mahdollisuus sisällyttää taloudellisia ohjauskeinoja eli sanktioita ja bonuksia. (LVM 2012, 22.)

Bruttomallissa toimivaltainen viranomainen suunnittelee liikenteen keskitetysti ja näin saavuttaa integroidun joukkoliikennejärjestelmän, vaikka alueella olisi useita toimijoita. Tämä on mahdollista, koska liikenteenharjoittajat eivät kilpaile keskenään asiakastuloista vaan kilpailu syntyy palvelujen tuottamisesta. Bruttomallin mukaisella hankinnalla voi kilpailuttaa erikokoisia liikennekokonaisuuksia, joten se mahdollistaa myös pienempien yritysten pääsyn markkinoille. Pienempien yritysten kannalta on positiivista, että bruttomallissa on luvallista tarjousyhteenliittymien sekä alihankinnan käyttäminen. (LVM 2012, 23.)

Bruttomallissa on tärkeää määritellä etukäteen tarjousten vertailukriteerit, jolloin vertailu on läpinäkyvää. Viranomaisella on mahdollista tasata kustannuksia bruttomallilla järjestetyssä liikenteessä, koska kannattavista vuoroista saatuja lipputuloja voi hyödyntää kannattamattomien vuorojen hankintaan. Bruttomalli ei edellytä liikenteenharjoittajalta eriytettyä kirjanpitoa, koska maksetut liikennöintikorvaukset perustuvat selkeästi mitattavissa oleviin tuotettuihin palveluihin. (LVM 2012, 24.)

Bruttomalli soveltuu hyvin runsasväkisille kaupunkiseuduille, joissa on suuret matkustajamäärät sekä tiheät yhteydet. Bruttomalli soveltuu liikenteenjärjestämiseen hyvin, kun tavoitellaan yhtenäistä joukkoliikennejärjestelmää yhteistyössä maankäytönsuunnittelun kanssa. Malli ei sovellu alueille, joissa liikenteenharjoittajien välistä kilpailua ei saada syntymään. Bruttomalli on käytössä Helsingin, Turun ja Tampereen alueella. (LVM 2012, 24.)

4.3.2 Palvelusopimusasetuksen ja joukkoliikennelain kuudennen pykälän mukainen hankinta

ELY-keskukset ja kuntien toimivaltaiset viranomaiset ovat ennen joukkoliikennelain voimaantuloa ostaneet kannattamattomia liikennevuoroja niin sanotulla nettomallilla. Nettomallisopimuksessa toimivaltainen viranomainen on vastannut liikenteen suunnittelusta ja korvausten lisäksi mahdollisesti maksanut liikenteenharjoittajalle lipputukea. Liikenteenharjoittaja on kantanut lipputuloriskin ja saanut itselleen lipputulot. Liikenteenharjoittajalle aiheutuneita riskejä on voinut tulla myös kilpailijoiden toiminnasta, kysynnän ja tarjonnan yllättävistä muutoksista tai toimivaltaisen viranomaisen taloudellisista syistä vähentämästä liikenteen määrästä kesken sopimuskauden. (LVM 2012, 26.)

Liikenteenharjoittajalle siirtyneiden riskien perusteella entinen nettomallisopimus vastaakin nykylainsäädännön mukaista käyttöoikeussopimusta. Käyttöoikeussopimuksessa palvelujen tarjoamisen vastikkeena on joko palvelun hyödyntämisoikeus yksinään tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä. Käyttöoikeussopimuksen sisältöä on määritellyt Euroopan unionin tuomioistuimien 10.11.2011 antamassaan ennakkoratkaisussa asiassa C-348/10. Tuomioistuimen ratkaisun mukaan palveluita koskeva hankintasopimus sisältää vastikkeen, jonka hankintaviranomainen maksaa suoraan palvelujen tarjoajalle. (LVM 2012, 26.)

Tuomioistuimen ratkaisussa myös todetaan, että käyttöoikeussopimus edellyttää, että sopimuksen saaja ottaa kantaakseen kyseisten palvelujen hyödyntämiseen liittyvän riskin. Jos palvelutoimintaan liittyvää riskiä ei siirretä palvelun tarjoajalle, kyseessä on julkisia palveluja koskeva hankintasopimus eikä käyttöoikeussopimus. Vaikka kyse olisi vähäisestä riskistä, on hankintaviranomaisen käyttöoikeussopimuksen olemassaolon toteamiseksi siirrettävä toimintaan liittyvä oma riskinsä täysimääräisesti tai ainakin pääosin käyttöoikeussopimuksen saajalle. (LVM 2012, 26.)

Maantieliikennettä koskevia käyttöoikeussopimuksia tehtäessä sovelletaan joukkoliikennelain kuudennen luvun mukaista hankintamenettelyä. Toimivaltainen viranomainen voi käyttää käyttöoikeussopimusta tehtäessä joko yksivaiheista tai kaksivaiheista menettelyä. Yksivaiheisessa menettelyssä kaikki palvelusopimusasetuksessa tarkoitetut liikenteenharjoittajat voivat tehdä tarjouksen. Kaksivaiheisessa menettelyssä kaikki mainitut liikenteenharjoittajat voivat tehdä osallistumishakemuksen, jonka jälkeen toimivaltainen viranomainen valitsee ne, jotka voivat tehdä tarjouksen menettelyn seuraavassa vaiheessa. (Joukkoliikennelaki 2009.)

Tarjouspyyntövaiheessa toimivaltaisen viranomaisen tulisi antaa riittävällä tarkkuudella käyttöoikeussopimuksen potentiaaliset käyttäjämäärät ja arvioidut lipputulot, muutoin kilpailun kohteena olevan liikenteen vanhalle liikenteenharjoittajalle syntyy kilpailuetu. (LVM 2012, 28.) Riittävän ja yhdenvertaisen perusinformaation puuttuminen voi johtaa siihen, että toimivaltainen viranomainen joutuu joissakin kilpailukohteissa harkitsemaan parin - kolmen vuoden bruttosopimuksia kysyntä- ja tulotietojen varmentamiseksi. Yksi vaihtoehto voisi olla järjestely, jossa sopimuskausi aloitetaan bruttoperiaatteella ja ajantasaisen, luotettavan matkustajatiedon kartuttua sopimusmuoto muutetaan ilman erillistä kilpailua käyttöoikeussopimukseksi. (Pohjois-Savon ELY-keskus 2013, 10.)

Alueellisessa joukkoliikenteen käyttöoikeussopimuksessa liikenteenharjoittajalle myönnetään yksinoikeus jonkin maantieteellisen alueen liikenteeseen. Liikenteenharjoittaja vastaa liikenteen suunnittelusta ja kantaa tuloriskin, mutta saa korvauksena lipputulot itselleen. Käyttöoikeussopimuksessa ei voi kuitenkaan sopia täydellistä yksinoikeutta harjoittaa liikennettä tietyllä alueella, koska esimerkiksi pitkän matkan liikennettä hyödynnetään osana paikallisliikennettä. Tarjousvaiheessa liikenteenharjoittajille on ilmoitettava millaista muuta liikennettä tarjouksen kohteena olevalla alueella voi olla. (LVM 2012, 29.)

Alueellisen käyttöoikeussopimuksen positiivisena puolena on, että liikenteenharjoittajalle syntyy lipputulojen myötä motivaatio suunnitella liikenne mahdollisimman hyvin ja houkuttelevaksi. Hyvä käyttöoikeussopimuksen kohde sisältää alueensa pääasiallisen liiketaloudellisesti kiinnostavan liikennetarjon-

nan, jota liikennöitsijä voi kehittää ja vaikuttaa siten liikenteen talouteen. Alueellinen käyttöoikeussopimus mahdollistaa liikenteen suunnittelun kokonaisuutena, jolloin joukkoliikenteen palvelut muodostavat integroidun kokonaisuuden. Myös liikenteen tuotantokustannuksiin voidaan vaikuttaa, kun liikenteenharjoittaja pystyy aikatauluja ja reittejä suunnitellessaan huomioimaan muun muassa varikkonsa sijainnin, kuljettajien asuinpaikat ja yrityksen muun liikenteen sekä paikalliset erityisolosuhteet. (LVM 2012, 29.)

Alueellinen käyttöoikeussopimus vaatii bruttomallia enemmän osaamista toimivaltaiselta viranomaiselta ja liikenteenharjoittajalta, koska viranomaisen tulee pystyä arvioimaan objektiivisesti liikenteenharjoittajien tarjoamat liikennesuunnitelmat hankinnan arviointiperusteena olevien palvelutasotavoitteiden suhteen. Alueellinen käyttöoikeussopimus soveltuu parhaiten laajoihin alueellisiin kohteisiin, joissa on kasvupotentiaalia. Sopimusmalli voi myös soveltua pienten ja keskisuurten kaupunkien koko joukkoliikenteen järjestämiseen tai keskuskaupungin ja kehyskuntien välisen liikenteen järjestämiseen. (LVM 2012, 29 - 31.)

Reittipohjaisessa käyttöoikeussopimuksessa liikenteenharjoittajalta ostetaan tietyn reitin ajaminen tietyllä aikataululla ja tietyllä laadulla. Laadulla voidaan tarkoittaa esimerkiksi hintavelvoitteen mukaista lippuhintaa tai tietynlaisia kalustovaatimuksia. Toimivaltainen viranomainen vastaa liikenteen suunnittelusta, kun taas liikenteenharjoittaja kantaa lipputuloriskin. Liikenteenharjoittaja saa viranomaiselta korvauksen ja perii matkustajilta lipputulot. Reittipohjaisessa käyttöoikeussopimuksessa liikenteenharjoittajan kannattaa panostaa palvelun laatuun ja markkinointiin matkustajamäärän ja siten oman tuloksensa maksimoimiseksi. Reittipohjaisessa käyttöoikeussopimuksessa liikenteenharjoittajalle voidaan antaa myös mahdollisuus myydä omia lipputuotteita, jolloin liikenteenharjoittajalla on suurempi mahdollisuus vaikuttaa riskiinsä. (LVM 2012, 31 - 33.)

Reittipohjaisen käyttöoikeussopimuksen hyvä puoli on, että toimivaltainen viranomainen tietää sopimuskauden alkaessa liikenteestä aiheutuvat kustannukset. Reittipohjaista käyttöoikeussopimusta vastaavia nettomallin sopimuksia on käytetty ELY-keskusten ja kuntien ostamassa, muuta linjaliikennettä täydentävässä liikenteessä, jossa kohteiden koko on pieni ja sopimusajat lyhyitä. Reittipohjainen käyttöoikeussopimus soveltuukin parhaiten hei-

kon kysynnän alueelle, joissa liikenteen tarjonta ja kysyntä ovat vakiintuneet. (LVM 2012, 33.)

4.4 Markkinaehtoinen malli täydennettynä ostoliikenteellä palvelusopimusasetuksen keinoin

Markkinaehtoista mallia voidaan täydentää, jos peruspalvelutaso ei muutoin synny, hankkimalla vähäisessä määrin liikennepalveluja täydentävää liikennettä. Täydentävä liikenne voi olla toimivaltaisen viranomaisen hankkimaa liikennettä käyttöoikeussopimuksella tai kunnan ostamaa liikennettä hankintalain perusteella (LVM 2012, 24.)

Reittipohjaisessa käyttöoikeussopimuksessa liikenteenharjoittajalta ostetaan tietyn reitin ajaminen tietyllä aikataululla ja tietyllä laadulla. Toimivaltainen viranomainen vastaa liikenteen suunnittelusta, kun taas liikenteenharjoittaja kantaa lipputuloriskin. Liikenteenharjoittaja saa viranomaiselta korvauksen ja perii matkustajilta lipputulot. Lisäksi liikenteenharjoittaja saa mahdollisesti lipputuloa kunnalta ja valtiolta. (LVM 2012, 31 – 32.)

Markkinaehtoinen malli täydennettynä ostoliikenteellä palvelusopimusasetuksen keinoin soveltuu alueille, joissa markkinaehtoinen liikennetarjonta kattaa lähes kokonaan liikennepalveluiden kysynnän, mutta reuna-alueet tai tietyt liikennöintiajat tarvitsevat täydentävää julkisesti tuettua liikennettä. (LVM 2012, 31 – 32.)

4.5 Oma tuotanto ja sisäinen liikenteenharjoittaja

Palvelusopimusasetus ja joukkoliikennelaki mahdollistavat, että joukkoliikennepalvelut on mahdollisuus hankkia omana tuotantona. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että palvelun tuottaa toimivaltaisen viranomaisen omistama liikennöitsijä. Oman tuotannon toteuttaminen vaatii toimivaltaiselta viranomaiselta oman kuljetuskaluston, henkilöstön sekä siihen liittyvän muun organisaation.

ELY-keskuksilla ei ole nykyisessä taloudellisessa tilanteessa mahdollista muodostaa omaa tuotantoa, joten sitä ei pidetä järkevänä vaihtoehtona joukkoliikenteen järjestämistavaksi. Omalla tuotannolla ja sisäisellä liikenteenharjoittajalla muodostettava joukkoliikenne on myös ministeriön ehdotuksesta sivuutettu. (LVM 2012, 35, Pohjois-Savon ELY-keskus 2013, 11.)

4.6 Linja-autoliikenteen toimintojen kehittäminen

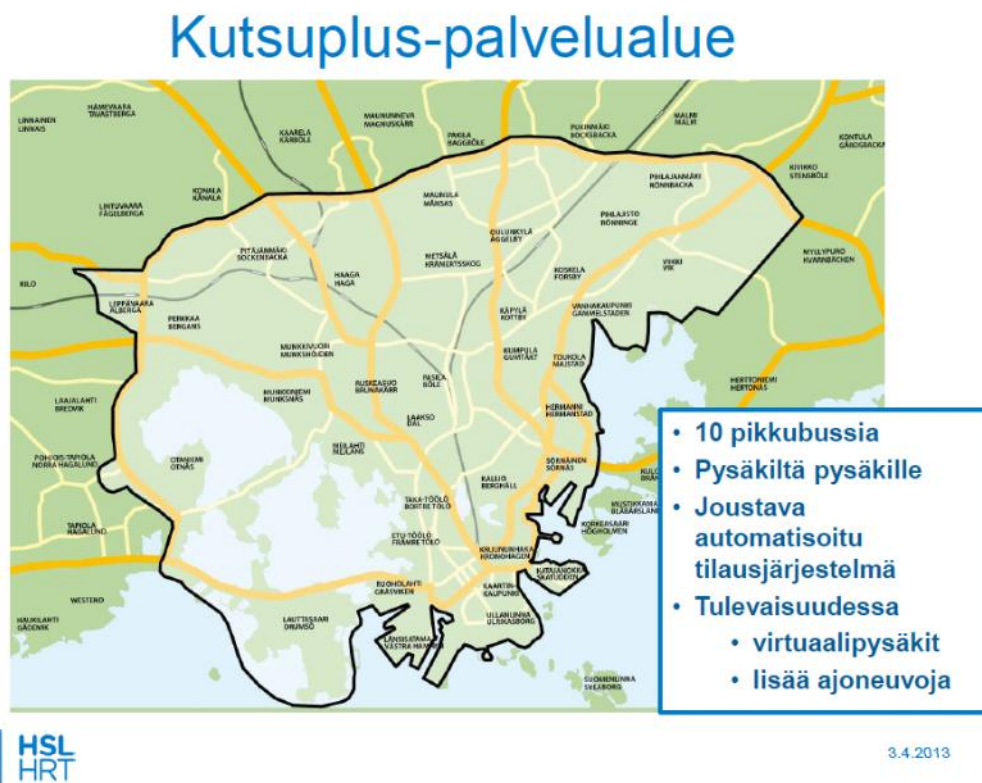
4.6.1 Kutsuohjattu joukkoliikenne

Runkoliikennettä täydentävät kutsuohjattu palveluliikenne ja kimpapakyytipalvelut ovat hyviä vaihtoehtoja haja-asutusalueiden liikenteen järjestämiseksi. Kutsuohjattu palveluliikenne matalalattiaisella linja-autolla on varsinkin liikuntaesteiselle ideaali joukkoliikennemuoto, koska liikuntaesteiselle normaali yleisen tien varressa oleva linja-autopysäkki voi olla vaikeasti saavutettavissa ja normaaliin linja-autoon nousu voi olla fyysisesti vaikeaa. (Vepsäläinen – Hiltunen 2001, 130.) Kutsuohjattu palveluliikenne asettaa kuitenkin haasteita myös tienpidolle, koska esimerkiksi teiden talvikunnossapito on usein määritetty linjaliikenteen pohjalta, mutta kutsuohjattu joukkoliikenne edellyttää teiden ympärivuorokautista kunnossapitoa ja palveluliikenteen osalta on kyettävä kääntymään jopa asiakkaan pihassa (Vepsäläinen – Hiltunen 2001, 131).

Paikallisliikenteeseen integroitua palveluliikennettä on hyödynnetty Kemissä, Torniossa ja Keminmaalla. Lisäksi ELY –keskuksen tuella on käynnistetty esteetöntä palveluliikennettä Länsi-Lapin alueella Kemissä, Keminmaalla, Kolarissa, Pellossa ja Torniossa. Esimerkiksi Kemissä paikallisliikenteeseen integroidulla palveluliikenteellä on ohjeellinen reittiakataulu, mutta lopullinen reitti muodostuu asiakkaiden tilausten perusteella ja kuljetuspalveluasiakkaat kuljetetaan tarvittaessa ovelta ovelle. Palveluliikenteen asiakkailta peritään julkisen joukkoliikenteen mukainen maksu. (Lapin liitto 2011, 13.)

Kutsuohjattua joukkoliikennettä palvelevaa teknologiaa kehitetään jatkuvasti ja uusia mahdollisuuksia tuovat paikkatietotekniikkaa hyödyntävät sovellukset ja niiden käytön helpottuminen esimerkiksi älypuhelimien ansiosta. Kutsuohjatun joukkoliikenteen perusajatuksena on, että ajoneuvojen reitit määräytyvät matkustajien tarpeen mukaan. Kutsuohjatulla joukkoliikenteellä pyritään yhdistämään saman reitin varrella olevia asiakkaita niin, että heidät noudetaan heille sopivasta paikasta heille sopivaan aikaan ja määränpää olisi myös kaikkien kannalta samalla suunnalla. Tätä joukkoliikenteen käyttäjiä palvelevaa tavoitetta on pyritty kehittämään Aalto yliopiston teknillisessä korkeakoulussa vuonna 2007 perustetussa METROPOL-tutkimusprojektissa. Projektin tavoitteena on ollut luoda uudenlaista reaaliaikaista kysyntäohjautuvaa liikenneratkaisua metropolialueille, joka olisi kilpailukykyinen palvelu

henkilöautoon verrattuna. Kehiteltäjä täysin automatisoitua ja reaaliaikaista kysyntäohjautuvaa joukkoliikennejärjestelmää on testattu opiskelijoiden toimesta ja Kutsuplus-palvelu on 3.4.2013 siirtynyt kaikille avoimeen palveluun ja normaaliin hinnoitteluun Helsingin seudulle rajatulle alueelle (Kuvio 7). (HSL 2013, 2, 16 - 17.)



Kuvio 7. Kysyntäohjattu liikennejärjestelmä Kutsuplus-palvelualue (HSL 2013, 15)

4.6.2 Lippu- ja maksujärjestelmä

Viranomaiskaupungit valmistelevat yhdessä ELY-keskusten ja Liikenneviraston kanssa yhteistä lippu- ja maksujärjestelmää, PILETTI-hanke. Hankkeen tarkoituksena on luoda viranomaisten hallinnoima kaupunkiseutujen ja maaseudun yhtenäinen lippu- ja maksujärjestelmä, joka olisi toiminnassa siirtymäajan sopimusten päättyessä. Ajatuksena on, että yhteinen järjestelmä on liikenteen harjoittajista riippumaton sekä säästää kuntien kustannuksia, kun yksittäisten kaupunkien ei tarvitse hankkia ja ylläpitää omaa järjestelmää. (Liikennevirasto 2013b.)

Uusi yhtenäinen järjestelmä vastaisi kustannuksiltaan nykyisiä järjestelmiä, sillä tällä hetkellä maksujärjestelmän kustannukset sisältyvät toimittajan lipputuotteisiin ja palkkioihin. Järjestelmä tuottaisi tietoa toimivaltaiselle viranomaiselle liikenteen suunnitteluun ja päätöksenteon tueksi sekä edistäisi näin

tehokasta julkisen rahoituksen kohdentamista. Nykyisin tämä tieto on yksityisien liikennöitsijöiden sekä Matkahuollon hallussa. Järjestelmästä saatu tieto mahdollistaisi liikennepalveluiden tasapuolisen kilpailuttamisen helpottaen liikennöitsijöiden alalle tuloa ja osallistumista tarjouskilpailuihin. (Liikennevirasto 2013b.)

Yhteinen järjestelmä helpottaisi myös matkustamista, kun liput olisivat samankaltaisia eri puolilla maata. Samankaltaisista lipuista kukin kaupunkiseutu voi valita itselleen sopivimmat lipputyypit ja päättää niiden hintatasosta. Maksu- ja infojärjestelmän tuottama yhteismitallinen aikataulu-, reitti- ja matkustajieto mahdollistaisi jatkossa joukkoliikenteen informaation tarjoamisen myös yksityisten palveluntarjoajien kautta. Palvelusopimusasetuksen mukaisessa liikenteessä voi joissain tapauksissa myös liikenteenharjoittaja vastata järjestelmän käytännön toteuttamisesta viranomaisen kilpailutuksessa kirjaamien vaatimusten, esimerkiksi yhteensopivuusedellytysten, mukaisesti. Myös kunnilta, jotka eivät ole joukkoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia, edellytettäisiin yhteensovittamista tai liittymistä alueen viranomaisten määrittelemään maksujärjestelmään. Markkinaehtoista liikennettä ei voida velvoittaa liittymään yhteiseen lippujärjestelmään, mutta se on kuitenkin mahdollista, jos liikennöitsijä niin haluaa. (LVM – Liikennevirasto – Kuntaliitto 2013, 2.)

PILETTI-hankkeessa määritellään asiakkaille tuettuun hintaan tarjottavat yhteiset lipputuotteet ja niiden yhtenäistämistarpeet sekä millaisia toimintoja maksujärjestelmän on kyettävä tekemään ja niihin liittyvät tekniset vaatimukset. Kehitystyössä otetaan huomioon maksujärjestelmän laajennettavuus sekä muun muassa maksuteknologian kehittymisen tuomat mahdollisuudet. (Liikennevirasto 2013b.)

PILETTI-hankkeessa on ollut käynnissä julkisen hankinnan mukaisesti toteutettava järjestelmäpalveluhankinta, jonka markkinaoikeus on 4.4.2013 ja 18.4.2013 päätöksillään väliaikaisesti keskeyttänyt. Keskeytyksen syynä on ollut Matkahuolto Oy:n markkinaoikeudelle tekemä valitus, joka koski päätöstä joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmän hankintaneuvotteluihin valituista toimijoista. Keskeytymisen vuoksi järjestelmä ei luultavasti ehdi valmistua alkuperäisen suunnitelman mukaan 1.7.2014, jolloin kilpailutettu liikenne aloittaa liikennöinnin. Järjestelmäpalvelun toteuttamista jatketaan, kun valitus on käsitelty. (Liikennevirasto 2013c.)

Kilpailutuksen menettelystä valittanut Matkahuolto Oy on vuonna 1933 perustettu yksityinen bussiliikenteen palvelu- ja markkinointiyritys, jonka omistavat suomalaiset yksityiset bussiyhtymät. Matkahuolto Oy:n internet- ja puhelinpalveluna toimiva matkustajainformaatiojärjestelmä sisältää valtaosan Suomessa liikennöivien bussien aikataulut, joita on noin 40 000 bussilähtöä päivässä sekä 20 000 bussipysäkkietoa ympäri Suomen. Matkalippujen lunastuspalveluja tarjoavat myös R-Kioskit. (Oy Matkahuolto Ab 2013b.)

PILETTI-hankkeen tavoitteena on yhtenäinen toimivaltaisten viranomaisten omistuksessa oleva informaatio- ja lippujärjestelmä, joka muistuttaa paljolti Ruotsin linja-autoliikenteen ja junaliikenteen yhtenäistä informaatio- ja lippujärjestelmää. Järjestelmän kautta voi ostaa useamman läänin läpi kulkevan matkan yhdestä osoitteesta ja matkustaa yhdellä lipulla käyttäen sekä linja-autoa että junaa (7.5.2, Norrbottenin läänin malli, 43). Liikennevirasto isännöi nykyisellään eri toimijoiden infopalvelut yhdistävää Matka.fi –järjestelmää, joka tarjoaa reitityspalveluita. Kilpailutuksesta valittanut Matkahuolto Ab on pitkään alalla toiminut yritys ja hävittäessään kilpailun sen vuosien aikana saavutettu asema sekä järjestelmien eteen tehty työ uhkaavat valua hukkaan. Toisaalta yrityksen saavuttama monopoliasema on uhka hintatason kurissa pitämiselle ja siihen valtiolla ei tässä tilanteessa ole varaa.

4.6.3 Linja-autoliikenteen infrastruktuuri

Linja-autolla liikkuvan kokema palvelutaso syntyy infrastruktuuriin, hinnan ja liikennepalvelujen muodostamasta kokonaisuudesta. Linja-autoliikenteen osalta infrastruktuuriin vaikuttaminen tarkoittaa viiveitä aiheuttavien ja linja-autojen liikennöintiä haittaavien kohteiden vähentämistä ja poistamista liikenneverkosta sekä houkuttelevuuden lisäämistä esimerkiksi pysäkkien osalta. Linja-autoliikenteen matka-ajasta noin 90 prosenttia muodostuu ajoajasta ja kymmenen prosenttia pysäkkitoiminnoista. (Kinnunen – Salmela – Saranoja 2012, 3.)

Erityisesti kaupunkiseuduilla linja-autoliikenteelle aiheutuvia viiveitä voidaan vähentää ja samalla joustavuutta lisätä hyödyntämällä liikennevalojen ohjaukseen kehitettyä automatiikkaa sekä muodostamalla joukkoliikenteelle omia kaistoja tai reittejä niin sanottuihin pullonkaulakohtiin. Linja-autoliikenteen houkuttelevuutta voidaan lisätä parantamalla pysäkkien tasoa katoksilla ja

penkeillä sekä nostamalla siisteystasoa roskakorein. Myös pysäkeille johtavien liittymäreittien opastus, siisteys ja turvallisuus vaikuttavat mielikuvaan joukkoliikenteen palvelutasosta. Selkeästi esillä olevat aikataulut ja reitteihin liittyvä informaatio luovat positiivista mielikuvaa joukkoliikenteen luotettavuudesta. (Kinnunen – Salmela – Saranoja 2012, 8.)

Joukkoliikenteen houkuttelevuutta voi lisätä matkakeskuksella, joka yhdistäisi eri liikennemuotojen asemat ja niihin liittyvät toiminnot liikenteen palvelupai-
kaksi. Matkakeskuksessa siirtyminen eri kulkumuodosta ja liikennevälineestä toiseen pyritään tekemään helpoksi, sujuvaksi ja miellyttäväksi. Tavoitteena on myös tukea joukkoliikenteen tasa-arvoisuutta huomioimalla kaikki matkustajaryhmät, kuten liikuntaesteiset, heille soveltuvalla matkustusympäristöllä. Matkakeskuksilla tavoitellaan joukkoliikenteen toimintaedellytyksien parantamista, liikennöinnin yhteistyön lisäämistä ja asiakkaita palvelevan informaatio- ja maksujärjestelmien toimivuuden lisäämistä. Hyvin toimivassa keskuksessa on myös huomioitu kevyen liikenteen tarpeet sekä esimerkiksi mopojen ja henkilöautoilun liityntäpysäköinti. Ideaali matkakeskus tarjoaa viihtyisät odotustilat sekä erilaisia palveluita asiakkaiden tarpeisiin. Lapin alueella on suunniteltu yhteistä Tornion ja Haaparannan välistä matkakeskusta, mutta ongelmia on muodostunut muun muassa Suomen ja Ruotsin erilaisesta lainsäädännöstä ja verotuksesta. (Eduskunta 2013.)

Linja-autoliikenteen reiteillä on niin sanottuja solmupysäkkejä, jotka ovat muodostuneet pysäkkipareista tai -ryhmästä. Solmupysäkit ovat merkittäviä eri linjojen välisiä vaihtopaikkoja tai tärkeintä liityntäpisteitä linja-autoliikenteen verkostoon. Vaihtopysäkkien kehittäminen helpottaa kulku-
neuvojen vaihtoja, parantaa linjaston yhdistävyyttä sekä luo matkustajille edellytyksiä matka-aikasäästöihin. Liityntäpysäköinnin avulla matkustustapa voi muodostua jouhevasti henkilöauton ja polkupyörän sekä joukkoliikenteen yhdistelmästä. Liityntäpysäköintijärjestelyillä laajennetaan pysäkin vaikutus-
aluetta ja siten parannetaan joukkoliikennejärjestelmän saavutettavuutta ja alueellista tasapuolisuutta. Liityntäpysäköinnin kehittämistarpeet voivat liittyä polkupyörän, henkilöautojen ja kimpakyytien liityntäpysäköintiin. Liityntäpysäköinnin kehittämiskohteita Lapin alueella ovat muun muassa Kemin-
maan, Sodankylän linja-autoaseman ja Kemijärven linja-autoaseman (ABC)

liityntäpysäköinnin kehittäminen sekä Ylläsjärven uuden pysäkkiparin rakentaminen. (Tuominen – Setälä – Hyökki-Kotilainen 2012, 8, 25, 40.)

Myös kyläpysäkkien toimivuutta parantamalla voidaan vaikuttaa linja-autoliikenteen houkuttelevuuteen. Kyläpysäkki on solmupiste kyliltä ja taajaman reunoilta tulevan linja-auto- ja taksiliikenteen sekä kuntakeskusten välillä kulkevan linja-autoliikenteen välillä. (Tuominen – Setälä – Hyökki-Kotilainen 2012, 31.) Lapin alueella muun muassa Pellosta puuttuu selkeä kyläpysäkki.

4.6.4 Joukkoliikenteen kehittämiseen liittyvät projektit

Joukkoliikenteen kehittäminen vaatii sekä rahaa että henkilöresursseja, joita ei nykytilanteessa ole tarjolla. Mahdollista olisi kuitenkin lähestyä joukkoliikenteen ongelmakohtia käyttäjän näkökulmasta ja sitä kautta suunnitella projekteja, jotka olisivat kytkettyjä joukkoliikenteeseen ja joihin olisi mahdollista saada EU-rahoitusta. Perusteet projektille voisivat liittyä esimerkiksi elämänlaatuun, hyvinvointiin, kaivostoimintaan, matkailuun. Projektin lähtökohtana ei olisi suoranainen tienpito tai liikenne. Hankkeita voisi suunnitella eri tahojen yhteistyönä, esimerkiksi ELY-keskus, kuntasektori, sosiaalitoimi, Kela ja yrittäjät. (Vepsäläinen – Hiltunen 2001, 139.)

EU:n rakennerahastojen tavoitteena on kilpailukyky, työllisyys ja hyvinvointi. Suomessa EU-rakennerahasto-ohjelmat lisäävät kilpailukykyä ja työllisyyttä. Niiden avulla tasoitetaan alueiden välisiä hyvinvointieroja ja parannetaan ihmisten mahdollisuuksia työmarkkinoilla. Rakennerahasto-ohjelmat luovat parempia yritys-, osaamis-, innovaatio-, työ- ja asuinympäristöjä. Suomessa tavoitteena on muun muassa kehittää aluetaloutta, parantaa yritysten tuottavuutta ja kasvattaa kilpailukykyä. Suomessa EU:n rakennerahastojen tuki ohjataan Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston kautta (ESR). Rahoitusta voivat hakea yritykset, oppilaitokset, tutkimuslaitokset, kunnat, seutukunnat ja muut oikeuskelpoiset yhteisöt tai niiden yhdistelmät. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011.) Pohjois-Suomen rakennerahastokauden 2007 – 2013 yhtenä toimintalinjana on; ”Alueiden saavutettavuuden ja toimintaympäristön parantaminen”. Tämän toimintalinjan alla rahoitettavia hankkeita voivat olla esimerkiksi liikenteellisen ja palvelullisen saavutettavuuden parantamiseksi tehtävät suunnitelmat. (Keski-Pohjanmaan liitto 2007, 9.)

5 RUOTSIN JOUKKOLIIKENNE

Ruotsi on jaettu 21 lääniiin, joissa poliittisia tehtäviä hoitaa läänin asukkaiden yleisillä vaaleilla valitsevat maakäräjät. Maakäräjien toiminta rahoitetaan valtion avustuksilla ja maakäräjäveroilla sekä maksuilla. Valtion viranomaisia ovat alueellisella tasolla myös lääninhallitukset. Ruotsi on jaettu 290 kuntaan, joissa kunnanvaltuusto toimii päättävänä elimenä. Ruotsi on ollut Euroopan unionin jäsen 1.1.1995 lähtien, joten se kuuluu EU:n säädösten piiriin ja osallistuu uusien yhteisten säännösten valmistelu- ja päätösprosessiin. (Regeringskansliet 2012b.) Ruotsissa on kolmitasoinen hallintokoneisto, joihin edustajat valitaan yleisillä vaaleilla (Kuvio 8).



Kuvio 8. Ruotsin kolmiportainen hallintojärjestelmä (Regeringskansliet 2012b)

5.1 Ruotsin joukkoliikenteen hallinnollinen organisointi

Vuoteen 2011 asti joukkoliikenteen organisoinnista ovat vastanneet kunnalliset toimijat eli niin kutsutut liikennejohtajat tai läänin liikenneyhtiö. Yhtiömuotoinen malli on ollut käytössä 17 läänissä kaikkiaan 21 läänistä. Keskimäärin puolet joukkoliikenteen kustannuksista on hoidettu verojen avulla ja toinen puoli lipputuloilla. (Regeringskansliet 2012a, 2.)

Lääneissä, joissa maakäräjät ovat olleet vastuussa alueellisesta joukkoliikenteestä, on perustettu alueellisia joukkoliikenneviranomaisia. Niissä lääneissä, joissa joukkoliikenteestä on vastannut maakäräjät sekä kunnat tai yksinomaan kunnat, on perustettu kunnallinen organisaatio tai kuntien nimeämä ryhmä (Kuvio 9). Tehtävää varten ei ole ollut siis välttämätöntä perustaa uutta organisaatiosta, vaan se on voi muodostaa olemassa olevista organisaatioista. (Regeringskansliet 2012c.)



Kuvio 9. Ruotsin joukkoliikenneviranomaiset 14.4.2013 (Sveriges kommuner och landsting. 2012)

Joukkoliikenneviranomaisen tekee joukkoliikenteeseen liittyviä strategisia päätöksiä sekä päättää esimerkiksi liikennöinnin turvaamiseen liittyvästä ohjelmasta, jossa kuvataan läänikohtainen liikenteen tarve. Kunnan omistama yhtiö voi vastata käytännön tehtävistä, kuten joukkoliikenteen järjestämisestä. Uuden lain myötä joukkoliikenteen järjestäminen yli lääninrajojen on helpompaa ja sitä on tukenut myös rautatien henkilöliikenteen rajoitusten poistuminen. Aikaisemmin rajoituksena oli, että lääninrajojen ylimenevän liikenteen osalta piti saada hallituksen lupa. (Regeringskansliet 2012a, 1.)

Ruotsin rautatieliikenteen henkilöliikenne ollut avoimessa kilpailutuksessa jo 1.10.2010 lähtien ja uusi 1.1.2012 voimaan tullut joukkoliikennelaki on avannut myös läänikohtaisen linja-autoliikenteen vapaalle kilpailulle. Uuden lain myötä poistui linja-autoyhtiöiden pääsyä valtakunnalliselle ja paikallisille markkinoille estänyt haitallisuuden arviointi suhteessa olemassa olevaan liikenteeseen. Uuden lain myötä linja-autoliikennöitsijällä on mahdollisuus aloittaa liikennöinti missä tahansa haluamallaan reitillä. Uusi laki on tuonut liikennöitsijöille myös yleisiä velvoitteita, muun muassa liikennöitsijän on annettava tietoa liikennetarjonnastaan yhteiseen tienkäyttäjainfojärjestelmään käynnistäessään tai keskeyttäessään liikennöinnin. (Regeringskansliet 2012a, 2.) Uusien linja-autoyrittäjien on ollut vaikeuksia päästä markkinoille, syksyyn 2012 mennessä vain viiden läänin alueella syntyi uutta markkinaehtoista liikennettä (Taulukko 4) (Trafikanalys 2012, 28 – 29).

Taulukko 4. Ruotsin uudet markkinaehtoiset linjat joukkoliikenneviranomaisten alueilla syksyllä 2012 (Trafikanalys 2012, 29)

Ny trafik	
Stockholms län	Linjebuss Nacka – Kista Djurgårdsbussen Buss till Artipelag på Värmdö Fyra busslinjer av turistkaraktär Två båtlinjer Två flygbussar har hunnit avanmålats under 2012: Bromma flygplats – Frösundavik/Kista.
Skåne län	En anropsstyrd linje mellan Trelleborg och Sturup (flygplats).
Västra Götalands län	Flygbuss till Landvetter Flygbuss till Säve Linjebuss Mariestad-Skövde-Uddevalla En cirkellinje i centrala Göteborg Linjebuss Borås - Torslanda
Jämtlands län	Stadsbussarna i Östersund körde kommersiell nattbusstrafik under Storsjöyran. ÅreBussen körde under sommarsäsongen 26 juni - 30 sept.
Västerbottens län	Stadstrafiken i Skellefteå körs på kommersiell basis av kommunägda bolaget Skelleftebuss AB.

5.2 Norrbottenin läänin malli

Norrbottenin läänin alueella toimiva alueellinen joukkoliikenteen viranomaisen on nimeltään Regionala kollektivtrafikmyndigheten i Norrbotten (RKM), jonka on kuntayhteenliittymä. Yhteenliittymän jäseniä ovat Norrbottenin läänin maakäräjien lisäksi 14 kuntaa: Arjeplog, Arvidsjaur, Boden, Jällivaara, Haaparanta, Jokkmokk, Kalix, Kiiruna, Luulaja, Pajala, Piteå, Älvsbyn, Övertorneå ja Övertorneå. Yhteenliittymän johtokunnassa on 28 jäsentä, joista on 14 maakäräjien ja 14 läänin kuntien edustajia. Johtokunnan tehtävänä on hoitaa liiketoimintaa ja seurata asioita, jotka voivat vaikuttaa yhteenliittymän kehitykseen ja taloudelliseen asemaan. Norrbottenin alueellisen joukkoliikenneviranomaisen, kuten muiden vastaavien viranomaisten, perustavoitteena on tehostaa ja kehittää joukkoliikennettä läänin alueella. Viranomaisen osallistuu myös paikallisiin, alueellisiin ja valtakunnallisiin verkostoihin tukeakseen joukkoliikenteen kehittämistä ja järjeistämistä. (RKM 2012a.)

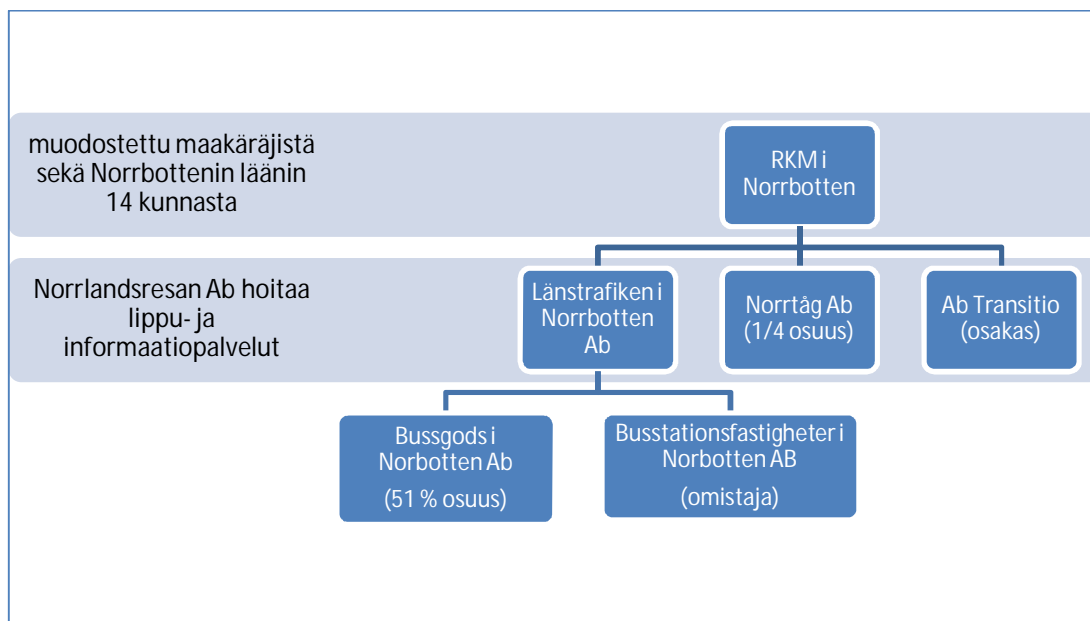
Maakäräjillä on taloudellinen vastuu joukkoliikenteen niin sanotusta runkolinjasta eli kuntien, läänien tai valtionraajat ylittävästä liikenteestä. Länstrafiken i Norrbotten Ab, joka on RKM:n tytäryhtiö, hoitaa keskitetysti Norrbottenin alueen sairaankuljetusten ja läänin yhdeksän kunnan palvelukuljetusten tilaukset. Lisäksi sille on annettu tehtäväksi koordinoida liikenteen hankintamenetelyä ja liikenteen järjestämistä. Maakäräjien kannalta erityisen tärkeää on työmatkaliikennöinnin toimivuus, sillä se on noin 7000 työntekijällä läänin suurin työllistäjä. Maakäräjien tavoitteena on myös vahvistaa pohjoisen yliopistosairaalan toimintaa ja siksi yhteydet on turvattava myös alueellisesti. (RKM 2012b, 24 – 25.)

Norrbottenin läänin alueella joukkoliikenneviranomaisen vastuulla ovat kustannukset, joita ei saada katettua joukkoliikenteestä saaduilla tuotoilla. Käytännössä joukkoliikenneviranomaiselle jääneet kustannukset jäävät siis kuntien ja maakäräjien vastuulle. Vuoden 2012 Norrbottenin läänin alueellisen joukkoliikenteen turvaamisesta annetun ohjelman mukaan tavoitteena on, että tämä kustannussuhde nousisi vähintään 50 prosenttiin ja tätä tavoitetta on edelleen tarkoitus korottaa seuraavassa ohjelmassa. Vuonna 2010 Norrbottenin alueen joukkoliikenteen tuotot kattoivat 49 prosenttia kuluista. (RKM 2012b, 25.)

Linja-autopysäkit ovat pääasiassa tienpitäjän eli Trafikverketin vastuulla, Länstrafiken i Norrbotten Ab vastaa muun muassa lippu- ja informaatiojärjestelmistä. Linja-autoasemat Norrbottenin alueella ovat suurimmaksi osaksi Länstrafiken i Norrbotten AB:n tytäryhtiön Busstationsfastigheter i Norrbotten Ab:n omistuksessa. Asemat voivat olla myös yksityisen, valtion yhtiön, kuntien tai valtion ja yksityisen yrityksen omistuksessa. Joukkoliikenneviranomaisen yksi tärkeä tehtävä on saattaa eri omistuspohjalla olevat asemat palvelun suhteen samantasoisiksi esimerkiksi liikuntaesteisen kannalta. (RKM 2012b, 26.)

Norrbottenin- ja naapuriläänien laajuudesta joukkoliikenteen informaatio- ja lippujärjestelmästä vastaa Norrlandsresan Ab. Tämä on mahdollistanut sen, että samalla lipulla voi matkustaa useamman läänin alueella. Norrlandsresan Ab ja Norrtåg Ab, joka on Norrbottenin ja Västernorrlandin joukkoliikenneviranomaisen sekä läänin kuljetusyritysten Västerbottenin ja Jämtlandin omistuksessa oleva junaliikenneyritys, ovat kehittäneet yhteensopivan lippujärjes-

telmän. (Norrtåg AB 2013, RKM 2012b, 27.) Yhtenäisen informaatio- ja lippujärjestelmän avulla voi asiakas ostaa matkan vaikkapa Pellosta Tukholmaan yhdestä osoitteesta ja yhdellä lipulla, vaikka matkustamiseen käytetään sekä linja-autoa että junaa. Norrbottenin läänin joukkoliikenteen toteuttaminen on useamman tahon yhteistyötä ja ohjauksesta vastaa kunnat ja maakäräjät, (Kuvio 10).



Kuvio 10. Norrbottenin läänin joukkoliikenteen organisaatio

Joukkoliikennelain myötä kunnat voivat tukea joukkoliikennettä korvaamalla tulonmenetyksen joukkoliikenneviranomaiselle. Tätä lain suomaa mahdollisuutta on käyttänyt esimerkiksi Kiirunan kunta, joka on järjestänyt kunnassaan kirjoilla oleville asukkaille ilmaisen joukkoliikenteen sekä Övertorneån kunta, joka tarjoaa asukkailleen tuettuja matkoja. (RKM 2012b, 27.) Tulevaisuudessa Norrbottenin läänin alueella pyritään löytämään henkilö- ja tavaraliikenteen synergioita ja kehittämään sellaisia liikenteellisiä ratkaisuja, jotka tukevat markkinaehtoista liikennettä. Muun muassa joukkoliikenteen lippu- ja informaatiopalvelut pyritään yhtenäistämään läänin laajuisesti. (RKM 2012b, 29.) Palvelusopimusasetuksen vaikutus Ruotsissa on ollut vähäinen, koska joukkoliikenne on ennestään järjestetty pääosin kilpailutettuna ostoliikenteenä tai sisäisen tuottajan liikenteenä.

6 POHDINTA JOUKKOLIIKENTEE JÄRJESTÄMISTAVOISTA

6.1 Joukkoliikenteen toimivaltainen viranomainen

Joukkoliikenteen järjestämistavan suunnittelun lähtökohta on määritellä alueen toimivaltainen viranomainen. Lapin alueella joukkoliikennelain mukaisia toimivaltaisia viranomaisia ovat Lapin ELY-keskus sekä Rovaniemen ja Kemmin kaupungit. Lisäksi osa Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluvasta liikenteestä ulottuu Lapin alueelle. Toimivaltaisella viranomaisella on useita tehtäviä, kuten muun muassa palvelutason määrittely, joukkoliikenteen järjestämistavasta päättäminen, joukkoliikennepalvelujen suunnittelu ja hankinta, markkinaehtoisen liikenteen lupien myöntäminen. Tulevaisuudessa tehtäväksi tulevat myös mahdollisesti lippujärjestelmästä päättäminen ja sen ylläpito, tiedotus ja markkinointi sekä seuranta ja kehittäminen.

Kemi-Tornio alueen joukkoliikenteen organisointiin on suunniteltu uutta seudullista joukkoliikenteen toimivaltaista viranomaista, joka vastaisi keskitetysti Kemmin, Keminmaan, Simon, Tervolan ja Tornion joukkoliikenteen palveluista. Uuden toimivaltaisen viranomaisen myötä Kemmin kaupunki ja Lapin ELY-keskus luopuisivat toimivaltaisen viranomaisen tehtävistään tällä alueella. (Ylipiessa – Hyötylä 2012, 2, 15.) Ehdotusta on käsitelty muun muassa Tornion ja Kemmin kaupunginhallituksessa helmikuussa 2013 ja molemmissa päätettiin jatkaa valmistelutyötä asian suhteen. Torniossa kaivattiin tarkennusta kustannusvaikutuksiin.

Toimivaltaisen viranomaisen organisaatiomallia voisi hakea Norrbottenin läänin alueelta, jossa on perustettu koko läänin laajuinen joukkoliikenneviranomainen. Organisaatiossa on edustettuna läänin kunnat sekä valtiota edustava maakäräjät. Tämä alueellinen joukkoliikenneviranomainen on laatinut yhteisen palvelutasotavoitteen sekä joukkoliikenteen toteuttamiseen liittyvät suunnitelman ja tarkentanut niitä kuntatasolle. Lapin alueella toimivaltainen organisaatio voisi muodostua kuntien edustajista sekä ELY-keskuksesta. Lapin kunnista muodostettu organisaatio tukisi todennäköisesti kuntarajat ylittävän joukkoliikenteen suunnittelua ja järjestämistä. Kuntien sekä ELY-keskuksen yhteistyössä voisi olla voimaa myös liikenteen suunnittelun sekä hankinnan osalta. Toisaalta, jos koko Lapin käsittävä joukkoliikenneviranomainen tuntuu liian laajalta, voisi järkevä alueellinen kokonaisuus olla esimerkiksi sairaanhoitopiirien mukainen jaottelu.

Joukkoliikenteen organisoinnin osalta eletään odottavaa aikaa muun muassa PILETTI-hankkeen keskeneräisyyden sekä joukkoliikenteen rahoitusuudistukseen liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Tehtävien järjestely ja uusien organisaatioiden muodostaminen on vaikeaa, koska kustannusvaikutuksia sekä resurssitarpeita on vaikea ennustaa. Tässä murrosvaiheessa, kun kaikki on vielä hiukan epäselvää, on järkevää pitäytyä joukkoliikennelain mukaisissa toimivaltaisissa viranomaisissa eli Lapin alueella Lapin ELY-keskus, Rovaniemi ja Kemi tai korkeintaan tehdä lakimuutoksella Kemin tilalle Kemi-Tornio. Toimivaltaisten viranomaisten on keskenään sovittava yhteisistä pelisäännöistä esimerkiksi lippujen, maksujärjestelmien sekä toistensa alueille ulottuvan joukkoliikenteen osalta. Joukkoliikenteen hankinta olisi suunniteltava yhteistyössä, jotta tarjottavista alueista tai reiteistä saataisiin mahdollisimman houkuttelevia, hankinnoissa ei syntyisi päällekkäisyyksiä ja saavutettaisiin kokonaistaloudellisesti edullisia ratkaisuja.

6.2 Joukkoliikenteen yhteinen lippu- ja maksujärjestelmä

Palvelusopimusasetuksen sekä joukkoliikennelain siirtymäajan päättymisen jälkeen on toimivaltaisella viranomaisella velvoite järjestää joukkoliikenne alueellaan. Joukkoliikenteen järjestäminen pitää sisällään liikenteen suunnittelun palvelutasotavoitteiden mukaisesti, lisäksi viranomainen määrittelee ehdot lipputuotteille, hinnoille sekä lippu- ja maksujärjestelmälle.

Ennen joukkoliikenteen kilpailutusta on viranomaisen päätettävä lippuyhteistyön malli, koska se kytkeytyy liikenteen järjestämistapaa koskevaan päätökseen ja liikennepalvelujen hankintaan. Viranomaisen on valittava ottaako se käyttöön yhteisen lippu- ja maksujärjestelmän, käyttääkö se liikennöitsijän lippu- ja maksujärjestelmää vai otetaanko käyttöön kenties oma lippu- ja maksujärjestelmä.

Yhtenäinen lippu- ja maksujärjestelmä ei suoranaisesti vaikuta markkinaehtoiseen liikenteeseen, koska liikennöitsijä voi itse päättää lippu- ja maksujärjestelmästä sekä lippujen hinnoista. Viranomaisen on syytä ottaa huomioon ainakin lippujärjestelmien yhteensopivuus ja markkinaehtoisen liikenteen liikennöitsijälle voi tarjota toimivaltaisten viranomaisten yhteistä lippujärjestelmää. Markkinaehtoisessa liikenteessä laillisia asiakkaalle kohdennettavia tuki- ja korvausmuotoja ovat kuntien opetustoimen maksamat matkaliput ja

sosiaali- ja terveystoimen matkakustannusten korvaukset sekä työsuhdematkalippu ja opiskelijaseutulippu. Tuen maksamista ja tuettujen maksuvälineiden käyttöä helpottaisi yhteinen lippujärjestelmä.

Valtion tavoitteena on toimivaltaisten viranomaisten omistuksessa oleva yhteinen lippu- ja maksujärjestelmä. Järjestelmällä pyritään helpottamaan uusiin liikennöitsijöiden tuloa alalle ja järjestelmän avulla saadaan tarkempaa tietoa matkustajamääristä. Lippu- ja maksujärjestelmäpalvelu on jo kilpailutuksessa, mutta hankintavaihe on markkinaoikeuden toimesta keskeytettynä. Keskeytyksestä huolimatta hanke etenee, kun markkinaoikeus on käsitellyt valituksen. Lapin toimivaltaisista viranomaisista Kemi ja Rovaniemi ovat jo antaneet valtuutuksen Liikennevirastolle yhtenäisen järjestelmän hankintaan ja Lapin ELY-keskus on osakkaana yhteisessä lippu- ja maksujärjestelmässä eli yhteisen järjestelmän käyttöönotto on mahdollista. Koska yhteinen lippu- ja maksujärjestelmä ei ole vielä hankittuna ja käytössä, on ainoa mahdollisuus kilpailuttaa siirtymäajan jälkeen päättyvät sopimukset nykyisillä lippu- ja maksujärjestelmillä ja tämä ohjaa reittipohjaisen käyttöoikeussopimuksen mukaiseen hankintaan.

6.3 Lipputuotteet

Joukkoliikennelain siirtymävaiheen päättymisen jälkeen alennettuja lipputuotteita ei voi rahoittaa suoraan, vaan liikenteenharjoittaja on sitoutettava alennettuihin lippuihin sopimuksen kautta. Kilpailutusvaiheessa on tiedettävä mitä palveluita halutaan. Yhdessä määritelty palvelutaso tuettuine lipputuotteineen edellyttää kuntien rahoitusta, joten ennen liikenteen hankintaa tehdään yhteistoimintasopimus kunnan ja ELY-keskuksen välillä. Sopimuksessa määritellään kunnan ja valtion kustannusten jako palvelusopimusasetusliikenteessä, valtionapuun oikeuttavat sekä mahdolliset kunnan itse kustantamat alennusliput, matkalippujen jakelu ja lataus, lippujen hinnat ja lipun hintojen tarkistusmenettely sekä yhteistyön ja seurannan muodot. Lippu- ja maksujärjestelmän ylläpitokustannukset sisältyvät kuntien maksuosuuksiin.

Ennen kilpailutusta toimivaltainen viranomainen määrittelee alueensa vyöhykerajat sekä lipputuotteet ja tuotteiden hinnat. Viranomaisen on myös suunniteltava asiakaspalvelun ja myyntiverkoston järjestäminen ja kuinka lipputuotteet luovutetaan asiakkaille. Rovaniemen, Kemin, Lapin ELY-keskuksen ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen tulisi määritellä vyöhykkeet yhteistyös-

sä, niin että ne limittyisivät toisiinsa. Myös lipputuotteet ja hinnat tulisi sopia niin, että samat liput toimisivat yli toimivalta-alue rajojen. Yhtenäisten linjojen määrittelyä varten olisi hyvä perustaa työryhmä.

Liikennöitsijältä veloitettavat lipputuotteet voisivat mukailla käytössä olevia lipputuotteita. Tuettuja lippuja ovat kaupunkilippu, 44 matkan opiskelijavuosilippu, opiskelijaseutulippu, seutulippu ja työmatkalippu. Lapin alueella kaupunkilippuja on Kemi – Keminmaa - Tornion-alueella, Kemijärvellä ja Rovaniemellä ja seutulippuja Kemi – Tornio-alueella, Kemijärven ja Rovaniemellä. Työmatkalippuja ei ole tarjolla Lapin alueella. Muita lipputuotteita ovat muun muassa junaBussi –lippu, Bussiliput ulkomaille, Arvolippu, Kertalippu ja Vuosilippu. (Oy Matkahuolto Ab 2013a.) Nykyisissä siirtymääjansopimuksissa, ostoliikennesopimuksissa sekä palvelusopimusasetuksen mukaisissa sopimuksissa on määritelty seutu- ja kaupunkilippujen hintavelvoitteet sekä kertalippujen hintatasoksi on määritelty pääsääntöisesti Matkahuollon hintataulukko. Liikennöitsijä saa korvauksen edellä mainittujen hintavelvoitteiden täyttämisestä.

Bruttomallissa toimivaltainen viranomainen vastaa liikenteen suunnittelusta, kantaa lipputuloriskin ja saa itselleen lipputulot. Alueellisessa joukkoliikenteen käyttöoikeussopimuksessa liikenteenharjoittaja vastaa liikenteen suunnittelusta ja kantaa tuloriskin, mutta saa korvauksena lipputulot itselleen. Reittipohjaisessa käyttöoikeussopimuksessa liikenteenharjoittajalta ostetaan tietyn reitin ajaminen tietyllä aikataululla ja tietyllä laadulla. Toimivaltainen viranomainen vastaa liikenteen suunnittelusta, kun taas liikenteenharjoittaja kantaa lipputuloriskin. Vaihtoehtoisista siirtymääjan jälkeisistä sopimusmalleista lähinnä reittipohjainen käyttöoikeussopimus vastaa nykyisiä sopimusmalleja. Koska toimivaltaisten viranomaisten omaa lippu- ja maksujärjestelmää ei ole vielä käytössä, on bruttomallin mukainen hankinta vaikea toteuttaa.

6.4 Joukkoliikenteen palvelutasotavoitteet

Lapin joukkoliikenteen palvelutasotavoite ajalle 2012 – 2016 on turvata asiointiyhteydet kuntien sisäisillä yhteyksillä tärkeimmistä kylistä kuntakeskukseen ja turvata lakisääteiset kuljetukset kuntien sisäisillä yhteyksillä haja-asutusalueella. Pääsääntöisesti Lapin alueen kuntakeskusten välillä tavoitel-

laan peruspalvelutasoa tai minimitasoa, poikkeuksena on keskitaso Tornion, Kemin, Simon ja Oulun välisillä reiteillä.

Toimivaltainen viranomainen määrittelee sovitun joukkoliikenteen palvelutason mukaiset vaatimukset kilpailutuksen perustaksi. Määrällisiä tekijöitä olisivat esimerkiksi liikennöintiäika, vuoroväli, vaihtojen määrä ja etäisyys pysäkil-le. Laadullisia tekijöitä voisivat olla aikataulullinen täsmällisyys/ luotettavuus, informaation toteuttaminen, lippujärjestelmä, kalusto, linjaston selkeys ja infra, kuten pysäkkivarustus ja liityntäpysäköinti.

6.5 Joukkoliikenteen järjestämistapamallien vertailu

Bruttomallin mukaisessa hankinnassa viranomainen määrittelee kilpailutuksen kohteena olevan reitin tai alueen, suunnittelee liikenteen ja määrittelee laatuvaatimukset, kuten kaluston ja lippujärjestelmän. Viranomainen saa lipputulot itselleen, mutta kantaa myös riskin. Sopimukseen sisällytetään mahdolliset sanktiot laadun alituksesta sekä vastaavasti laadun parantamisen houkuttelevat bonukset. Bruttomallissa on oikeus muodostaa tarjousyhteensii-lyttymiä ja toteuttaa liikenne alihankintana. Bruttomallin mukaisen hankinnan vaikeutena on yhteisen lippu- ja maksujärjestelmän puuttuminen, tarkkojen matkustajamäärätietojen puuttuminen, vähäiset henkilöstöresurssit liikenteen suunnittelun osalta ja Lapin alueen joukkoliikenteen heikohko kysyntä. Hei- kon kysynnän alueella joukkoliikenteen hankintahinta voi nousta korkeaksi, koska yrittäjien kesken on vaikea saada kilpailua aikaiseksi.

Alueellisen käyttöoikeussopimuksen mukaisessa hankinnassa viranomainen määrittelee kilpailutuksen kohteena olevan alueen, palvelutason ja laatuta- son. Laatutaso sisältää muun muassa hintavelvoitteet lipuille sekä kalusto- vaatimukset. Liikennöitsijä suunnittelee liikenteen ja saa lipputulot itselleen. Alueellinen käyttöoikeussopimus ei edellytä lippujärjestelmän käyttöönottoa. Alueellisessa käyttöoikeussopimuksessa liikennöitsijä saa periaatteessa lä- hes täydellisen yksinoikeuden kyseiselle alueelle. Täydellistä yksinoikeutta ei voi luvata, koska esimerkiksi pitkän matkan liikennettä hyödynnetään osana paikallisliikennettä. Tarjousvaiheessa liikenteenharjoittajille on ilmoitettava millaista muuta liikennettä tarjouksen kohteena olevalla alueella voi olla. Alueellinen käyttöoikeussopimus soveltuu kasvukeskuksien, pienien ja kes- kisuurten kaupunkien sekä kehyskuntien väliseen liikenteeseen. Lapissa alu- eellisia käyttöoikeussopimuksia voisi hyödyntää Kemi - Tornion sekä Rova-

niemen alueilla, jonne voisi muodostaa alueellisia kokonaisuuksia sisältäen itsestään kannattavia sekä kannattamattomia vuoroja. Vaikeutena edellä mainituilla alueilla on pitkän matkan liikenne, joka syö tarjottavien alueiden houkuttelevuutta. Toisaalta pitkän matkan liikenne voitaisiin ajatella paikallista liikennettä tukevana liikenteenä ja siitä saatu hyöty olisi mahdollista saavuttaa suunnittelemalla reitit yhteistyössä eri toimijoiden kesken, ettei päällekkäisyyksiä liikenteen tarjonnassa syntyisi.

Reittipohjaisen käyttöoikeuden mukaisessa hankinnassa viranomainen määrittelee reitin, aikataulun ja laatutason. Laatutasossa määritellään muun muassa hintavelvoite lipuille sekä kaluston laatu. Liikennöitsijä saa lipputulot itselleen ja kantaa riskin matkustajamääristä. Reittipohjainen käyttöoikeussopimus mahdollistaa myös omien lipputuotteiden ja muiden palveluiden tarjoamisen ja motivoi sitä kautta liikennöitsijää panostamaan markkinointiin, palveluun ja laatuun. Reittipohjainen käyttöoikeussopimus soveltuu hyvin heikon kysynnän alueelle. Hiljaisen ajan liikennöinnin tuottavuutta voisi pyrkiä parantamaan ulottamalla liikennöintipalveluita esimerkiksi liityntäliikenteeseen tai erilaisiin palveluliikenteisiin, kuten kauppa, posti ja kirjastopalveluihin. Markkinaehtoista liikennettä voi myös täydentää reittipohjaisella käyttöoikeussopimuksella.

Reittipohjaisen käyttöoikeuden mukainen hankinta on harvaan asutun Lapin alueella toimivin ratkaisu. Reittipohjaisen käyttöoikeussopimuksen mukainen hankinta on mahdollista vaikka yhteinen lippu- ja maksujärjestelmä ei ole vielä käytössä, lisäksi toimivaltaisilla viranomaisilla on jo olemassa olevaa tietoa alueensa nykyisistä reiteistä sekä aikatauluista. Reittipohjaisen käyttöoikeussopimuksen mukaisen hankinnan huonous on, että reittien suunnittelussa toimivaltainen viranomainen ei välttämättä kykene hahmottamaan reittien suunnittelussa liikennöitsijän kannalta tärkeitä asioita, kuten kuljettajien lakisääteisiä levähdysaikoja tai linja-autovarikkoja ja tämä saattaa vaikuttaa sekä tarjoushintoihin että reittien houkuttelevuuteen.

6.6 Linja-autoliikenteen järjestämistapa

Ehdotetuista malleista Lapin alueelle soveltuvat parhaiten alueellinen ja reittipohjainen käyttöoikeussopimus. Alueellista käyttöoikeussopimusta käytettäisiin alueilla, joissa on kannattavaa että kannattamatonta liikennettä. Reitti-

pohjaista käyttöoikeussopimusta käytetään täydentämään markkinaehtoista liikennettä sekä hankintakeinona palvelutasotavoitteiden mukaisille reiteille. Alueella, jossa on kannattavaa ja kannattamatonta reittiä voisi kokeilla myös niin sanottua "ranskalaista"-urakkaa. "Ranskalaisessa"-urakassa toimivaltainen viranomainen ilmoittaa tarjouspyynnössään kilpailutettavan alueen tai reitin, palvelutasovaatimuksen ja laatuvaatimukset sekä käytössään olevan rahasumman. Liikennöitsijät kilpailevat liikenteen suunnittelulla, palvelutasolla ja laadulla. Lipputulot ja riskit tulevat liikennöitsijälle. Tulevaisuudessa joukkoliikenteen hankinta on selkeämpää, kun saadaan toimivaltaisen viranomaisten yhteinen lippu- ja maksujärjestelmä käyttöön ja sitä kautta tarkempaa tietoa matkustajamääristä sekä lipputuloista. Nykytilanteessa toimivaltainen viranomainen joutuu ottamaan pienoisen riskin ja arvioimaan matkustajamäärät sekä luottamaan liikennöitsijöiltä saatuihin tarjouksiin.

Toimivaltaisen viranomaisen kannalta on tärkeää pyrkiä markkinaehtoisen liikenteen laajentamiseen, jotta saavutettaisiin yhteiskunnan kannalta edullisin liikenteellinen ratkaisu. Joukkoliikenteen suurin kilpailija on henkilöautoilu, joka Lapin alueella pitkien etäisyyksien vuoksi on käyttäjälleen joustavin ja jouhevin ratkaisu. Lapin alueella joukkoliikenteen houkuttelevuuteen kannattaa vaikuttaa myös muilla keinoin kuin hinnalla. Haja-asutusalueilla on järkevää satsata kutsuohjattuun joukkoliikenteeseen, joka soveltuu satunnaisesti liikennevälinettä tarvitsevalle ihmiselle ikään katsomatta. Mahdollisuus kutsuohjattuun liikenteeseen voisi jopa ohjata luopumaan henkilöautosta. Kutsuohjatun liikenteen hankintaan olisi järkevä yhdistää myös säännöllistä kuljetusta, kuten postiliikennettä. Kutsuohjattua liikennettä on aikaisemmin kehitetty lähinnä Kela-korvattaviin tai muuten tuettuun matkoihin, mutta palvelua voisi mielestäni laajentaa esimerkiksi työmatkaliikenteeseen.

Lapin alueella myös liityntäpysäköintimahdollisuudet ovat tärkeitä ja erityisesti tulisi huomioida henkilöautoliikenteen vaatimukset. Esimerkiksi pendelöijälle, jolla on etäisyyttä lähimmälle pysäkille 10 kilometriä ja työmatka on kokonaisuudessaan 80 kilometriä, voisi olla varteenotettava vaihtoehto jättää oma auto lämpöpistokkeelliseen paikkaan ja jatkaa matkaa joukkoliikenteellä. Myös mopojen ja polkupyörien paikoitusta olisi hyvä tutkia tarkemmin, jotta joukkoliikenteen käyttö houkuttelisi. Kaupunkialueella joukkoliikenteen houkuttelevuuteen voidaan vaikuttaa luomalla edellytykset joustavalle ja aikatau-

lullisesti toimivalle joukkoliikenteelle muun muassa liikennevalojen ohjauksella ja joukkoliikenteelle tarkoitetuilla kaistoilla. Joukkoliikenteen houkuttelevuutta olisi syytä miettiä myös muilla liikennettä tukevilla palveluilla, esimerkiksi Ruotsista voisi ottaa mallia linja-autoaseman sijainnin, esteettömyyden ja palveluiden osalta. Asialliset, siistit ja hyvällä sijainnilla olevat odotustilat ovat käyntikortti joukkoliikenteeseen ja joukkoliikenteeseen on suhtauduttava kokonaisuutena lipun ostosta perille pääsyyn.

Joukkoliikenteen kehittämiseen on mahdollista hakea rahallista tukea, mutta tämä vaatii toimivaltaiselta viranomaiselta luovuutta, aikaa ja yhteistyötä sopivien yhteistyötahojen kanssa. Lapin alueella sopivia kehittämiskohteita olisivat esimerkiksi kaivoshankkeiden vaikutus joukkoliikenteeseen sekä mahdolliset synergiat, ikääntyvän väestön liikkumisen turvaaminen kutsuohjatulla liikenteellä tai joukkoliikenteen markkinointi ja mainonta yhteistyössä matkailuyritysten kanssa.

Joukkoliikenteen hankinnan määrään vaikuttaa markkinaehtoisen joukkoliikenteen määrällinen ja laadullinen kattavuus suhteessa asetettuihin palvelutasotavoitteisiin. Lapin ELY-keskus osti vuonna 2012 palvelusopimusasetuksen mukaista 201 vuoroa, noin kolme miljoonaa kilometriä ja kustannus oli noin 2,43 miljoonaa euroa. Lipputulot kattoivat noin 38 prosenttia kustannuksista. Ostot kohdistuivat lähinnä kuntakeskusten väliseen liityntäliikenteeseen, maaseutualueilla lähinnä koululais- ja asiointiliikenteeseen. Lapin alueella pääosa liikenteestä on hankittu siirtymäajan liikennöintisopimuksilla. Lapin ELY-keskuksen tehtävänä on hankkia määritellyn palvelutason mukainen liikenne. Joukkoliikenteen kohdistetut palvelutasotavoitteet Lapin alueella ovat minimi-, perus- ja keskitaso. Hankittava liikenne on opiskelu-, perusopetus-, työssäkäynti- asiointi-, kuntien sisäisen liikenteen- sekä juna- ja lentoliikenteen liityntäyhteyksiä. Lapin ELY-keskuksen osalta ensimmäisen joukkoliikenteen siirtymäajansopimukset päättyvät vuoden 2014 kesällä, joten liikenteen kilpailuttaminen on käynnistettävä jo kesällä 2013. Toimivaltaisten viranomaisten seuraava tehtävä on joukkoliikenteen järjestämisen osalta päättää kuinka liikenne hankitaan. Päättös hankintamallista ja kilpailutuksen järjestäminen ei tule olemaan helppoa, koska kilpailutukseen vaikuttavat tekijät voivat vielä muuttua.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Joukkoliikenteen järjestäminen oli aiheena mielenkiintoinen ja uusia näkökulmia luova, koska se sijoittui itselleni ennestään täysin tuntemattomalle maaperälle. Ainoat kokemukseni joukkoliikenteestä liittyivät käyttäjäkokemukseen. Joukkoliikenteeseen liittyvän materiaalin perehtymistä vaikeutti joukkoliikennetermistön sekavuus, esimerkiksi aihetta käsittelevissä uudemmissa dokumenteissa oli havaittavissa vanhan ja uuden lainsäädännön mukaista sanastoa eri merkityksillä. Aiheeseen antoi lisähaastetta jatkuva uuden tiedon ja ohjeistuksen tulva, josta oli valittava se oikeellisin ja ajantasaisin materiaali. Joukkoliikenteeseen liittyvää lainsäädäntöäkin vielä muutettiin asetuksella vuoden 2013 alussa, jolloin muun muassa joukkoliikenteen lupiasioiden käsittely siirrettiin Etelä-Pohjanmaan ELY-keskukseen.

Joukkoliikennelakia ja sen soveltamista tutkiessa oli yllättävää huomata, kuinka suuri vaikutus Euroopan unionin lainsäädännöllä on yhteiskunnan peruspalveluiden tuottamiseen ja erityisesti palveluiden hankintaan. Muutoinkin globalisaatio ja markkinoiden avautuminen avoimelle kilpailulle tulivat voimakkaasti esille opinnäytetyöni työstämisen aikana, kun talvella 2012 mediassa kohuttiin Trafín vaihdopalveluiden ja avustavien neuvontapalveluiden tuottamisen siirtymisestä Sodankylästä Espanjaan. Markkinoiden avaaminen avoimelle kilpailulle tuntuukin olevan tämän päivän kirosana ja usein pelätään työpaikkojen menettämistä muihin maihin.

Linja-autoliikenteen järjestämisen osalta suurin kysymys liittyi liikennöinnin hankintaan ja hankintaa koskeviin toimenpiteisiin. Joukkoliikenteen hankintamenettelyn tarkoituksena on saavuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle edullisempaa joukkoliikennepalvelua ja luoda samalla mahdollisimman pitkälle itsekannattavaa joukkoliikennettä, mutta tässä murrosvaiheessa säästöjen saavuttaminen tuntuu epätodennäköiseltä ja kilpailutuksen kautta saavutettavat säästöt, varsinkin Lapin alueella, kaukaisilta haaveilta.

Linja-autoliikenteen järjestämiseen on varmasti olemassa paljon muitakin vaihtoehtoja kuin tässä opinnäytetyössä käsitellyt. Näiden vertailtavien joukkoliikenteen toteutusmallien valintaa ohjasi vahvasti Liikenne- ja viestintäministeriön antamat ohjeet joukkoliikenteen järjestämistavoista. Joukkoliikennelain ja siihen liittyvän lainsäädännön soveltamisen vaikeuden vuoksi olisi ollut

liian haastavaa laajentaa tutkimusta muutoin kuin perehtymällä Ruotsin joukkoliikenteen järjestämistapaan.

Eri toteutusmallien vertailua ja analysointia rajoitti tietoisuus valtion ja kuntien heikosta talous- ja henkilöstöresursseista. Lisäksi objektiivista toimintamallien vertailua vaikeutti myös tietoisuus eri epävarmuustekijöistä, kuten lippu- ja maksujärjestelmän keskeneräisyys, joukkoliikenteen reittisuunnitteluun liittyvät vaikeudet ja joukkoliikennelain soveltamisen epäselvyydet. Eri toteutusmallien vertailu oli myös vaikeaa, koska tietoa toteutusmallien aikaisemmista käytännön toteutuksesta ja toimivuudesta ei ollut saatavilla.

Tilaajan kannalta opinnäytetyössä tuli uutta tietoa muun muassa Ruotsin ja erityisesti Norrbottenin läänin joukkoliikenteen järjestämiseen liittyvissä asioissa. Opinnäytetyö tarjoaa perustietopaketin joukkoliikenteeseen liittyvistä asioista ja sitä voi hyödyntää pohjana jatkotutkimuksiin. Toimeksiannon mukaisesti tätä työtä mahdollisesti hyödynnetään tulevaisuudessa, kun mietitään Lapin alueelle sopivaa joukkoliikenteen järjestämistapaa.

Tilaajan on vielä jatkettava joukkoliikenteen järjestämistapaa koskevaa selvitystyötä sekä hankintamallien ja prosessien kehittämistä. Joukkoliikenteen järjestämistavan valinnasta riippuen on ratkaistava muun muassa kuka linja-autoreitit suunnittelee, mitä palveluja sisällytetään tarjouskilpailuun, miten mahdollinen lippu- ja maksujärjestelmä käytännössä toteutetaan ja kuinka sopimuksien mukaista laatutasoa valvotaan. Joukkoliikennelain mukaisesti tapahtuva joukkoliikenteen järjestäminen tulee todennäköisesti vaikuttamaan toimivaltaisen viranomaisen henkilöstöresursseihin ja viranomaisen tehtävien sisältö tulevaisuudessa laajentuu.

Joukkoliikenteen käyttäjän kannalta joukkoliikenteen palvelutaso pitäisi muuttua toimivammaksi, kun kilpailutukseen sisällytetään palvelutasovaatimuksia ja linja-autoreittejä suunnitellaan viranomaisvetoisesti. Lippujen hinnat tulevat todennäköisesti pysymään samanlaisina, vaikka valtio ei enää tulevaisuudessa voi maksaa suoraa lipputukea, koska matkalippujen hintataso tullaan sisällyttämään kilpailutuksen kautta muodostettuihin sopimuksiin. Tulevaisuudessa toimivaltaisen viranomaisen omistama lippu- ja maksujärjestelmä tulee mahdollistamaan valtakunnallisen kulkuvälineestä riippumattoman matkan ostamisen yhdestä osoitteesta. Joukkoliikenteen käyttäjän kannalta pal-

velujen pitäisi mennä parempaan suuntaa, mutta aika näyttää mitä kilpailutuksella saavutetaan.

Mahdollisia opinnäytetyön jatkotutkimusaiheita voisi kytkeä linja-autoliikenteen houkuttelevuuden lisäämiseen, jota Lapin alueella voisi saavuttaa muun muassa liityntäpysäkkien palvelutason parantamisella ja kutsuhjatun joukkoliikenteen kehittämisellä. Mielenkiintoinen tutkimusaihe olisi myös palveluliikenteen ja säännöllisen joukkoliikenteen yhdistäminen tai joukkoliikenteen ja elinkeinoelämän toisiaan tukevan vuorovaikutuksen lisääminen.

LÄHTEET

- Eduskunta 2013. Kirjallinen kysymys 196/2013 vp. Tornio-Haaparannan matkakeskuksen rajaesteet. Osoitteessa [http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vex4000.sh?\\${APPL}=veps8999&\\${BASE}=veps8999&\\${THWIDS}=1.23/1369681763_302039&\\${TRIPSHOW}=html=vex/vex5000+form=vex5000&\\${THWURLSA-VE}=23/1369681763_302039&\\${savehtml}=triphome/bin/vexhaku.sh%3Flyh=KYSYMYS](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vex4000.sh?${APPL}=veps8999&${BASE}=veps8999&${THWIDS}=1.23/1369681763_302039&${TRIPSHOW}=html=vex/vex5000+form=vex5000&${THWURLSA-VE}=23/1369681763_302039&${savehtml}=triphome/bin/vexhaku.sh%3Flyh=KYSYMYS). 5.4.2013.
- EU = Euroopan unioni 2013. Perustietoa Euroopan unionista. Osoitteessa http://europa.eu/about-eu/index_fi.htm. 21.5.2013.
- HSL = Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä 2013. Kutsuplus-palvelun julkistus. Osoitteessa http://www.hsl.fi/FI/mikaonhsl/Documents/Tiedoteliitteet/HSL_Risanden_03042013.pdf. 3.4.2013.
- Joukkoliikennelaki 2009. Osoitteessa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090869>. 13.11.2009.
- Kemin kaupunki 2011. Kemin kaupungin joukkoliikenteen palvelutasomäärittäminen 2012–2016. Osoitteessa <http://portal.liikennevirasto.fi/portal/page/portal/f/liikenneverkko/liikennejarjestelma/henkiloliikenne/joukkoliikenne/palvelutasomaarittelyt/Kemi.pdf>. 17.4.2013.
- Keski-Pohjanmaan liitto 2007. Vipuvoimaa EU:lta Pohjois-Suomeen Rakennerahastokausi 2007 – 2013. Osoitteessa http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/tiedostot/esitteet/ekr_pohjois-suomi-su.pdf. 23.4.2013.
- Kinnunen, T. - Salmela, A. - Saranoja, E. 2012. Linja-autoliikenteen infrastruktuurin kehittäminen. Ramboll Finland Oy. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen julkaisuja 12/ 2012.
- Laki joukkoliikennelain muuttamisesta 2012. Osoitteessa <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120872>. 21.12.2012.
- Laki julkisista hankinnoista 2007. Osoitteessa <http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348>. 30.3.2007.
- Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 2007. Osoitteessa <http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070349#L1>. 30.3.2007.
- Lapin ELY-keskus 2013. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1370/2007 7 artiklan 1. kohdan mukainen yhdistelmäraportti vuodesta 2012. Osoitteessa <http://www.laanhallitus.fi/lh/lappi/hankkeet/liikenneojsijat/home.n>

sf/pages/BDF7E06C5032A8F6C2257ABB002AEFCF/\$file/yhdistelm%C3%A4raportti2012.pdf. 7.4.2013.

Lapin ELY-keskus 2010. Lapin joukkoliikenteen runkoverkko. Osoitteessa <http://www.ely-keskus.fi/fi/ELYkeskukset/LapinELY/Liikennejarjestelmatyo/Documents/Lapin%20joukkoliikenteen%20runkoverkko.pdf>. 16.4.2013.

Lapin liitto 2011. Länsi-Lapin liikenneselvitys, Maakuntakaavan taustaselvitys. Lapin liitto julkaisu. Osoitteessa http://www.lapinliitto.fi/c/document_library/get_file?folderId=317633&name=DLFE-9326.pdf. 25.5.2013.

Liikennevirasto 2013a. Tavoitteena toimiva joukkoliikenne. Osoitteessa <http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/liikenneverkko/liikennejarjestelma/henkiloliikenne/joukkoliikenne>. 10.4.2013.

- 2013b. Piletti – Joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmä. Osoitteessa <http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/liikenneverkko/liikennejarjestelma/henkiloliikenne/joukkoliikenne/piletti>. 22.3.2013.

- 2013c. Markkinaoikeus keskeytti lippu- ja maksujärjestelmäpalvelun hankinnan. Osoitteessa http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/uutiset/2013/2013_3_4/18042013_markkinaoikeus. 19.4.2013.

- 2013d. Vuoden 2013 määrärahaikiintiöt. Liikenneviraston päätös 508/021/2013. 31.3.2013.

Liikennevirasto 2012. Linja-autotyöryhmän tulokset – esittelykalvot. Osoitteessa http://portal.liikennevirasto.fi/portal/page/portal/f/uutiset/2012/2012_56/15052012_joukkoliikenne/Linja-autoty%F6ryhm%E4n_tulokset.pdf. 10.5.2012.

Liikennevirasto 2011a. Liikennejärjestelmä. Osoitteessa <http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/liikenneverkko/liikennejarjestelma>. 10.8.2011.

- 2011b. Alueellisen joukkoliikenteen palvelutasomäärittelyssä käytettävät kriteerit. Liikenneviraston ohjeita 15/ 2011. Osoitteessa www2.liikennevirasto.fi/julkaisut/pdf3/lo_2011-15_alueellisen_joukkoliikenteen_web.pdf. 7.2.2012.

Liikennevirasto 2010. Ohje joukkoliikenteen palvelutason määrittelyyn. Liikenneviraston ohjeita 7/2010. Osoitteessa http://www2.liikennevirasto.fi/julkaisut/pdf3/lo_2010-07_ohje_joukkoliikenteen_web.pdf. 7.2.2013.

LVM = Liikenne- ja viestintäministeriö 2013. Joukkoliikenteen rahoitus. Julkaisu 12/2013. Työryhmän raportti. Osoitteessa

http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=2497123&name=DLFE-19379.pdf&title=Julkaisuja%2012-2013. 13.4.2013.

LVM = Liikenne- ja viestintäministeriö – Liikennevirasto – Kuntaliitto 2013. Mitä joukkoliikenteen muutos tuo tullessaan? Kirje 28.2.2013. Osoitteessa http://portal.liikennevirasto.fi/portal/page/portal/f/liikenneverkko/liikennejarjestelma/henkiloliikenne/joukkoliikenne/Joukkoliikenne_kuntatiedote_kirje.pdf. 25.2.2013.

LVM = Liikenne- ja viestintäministeriö 2012. Selvitys linja-autoliikenteen järjestämistavoista. Työryhmän raportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 12/2012. Osoitteessa http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1985455&name=DLFE-15778.pdf&title=Selvitys%20linja-autoliikenteen%20j%C3%A4rjest%C3%A4misest%C3%A4%20Julkaisuja%2012-2012. 30.4.2012.

LVM = Liikenne- ja viestintäministeriö 2007. Liikenne 2030 Suuret haasteet, uudet linjat. Ohjelmia ja strategioita 1/ 2007. Osoitteessa <http://www.lvm.fi/fileserver/Liikenne2030.pdf>. 15.4.2013.

Norrtåg AB 2013. Yritysesittely. Osoitteessa <http://www.norrtag.se/page106212.html>. 15.4.2013.

Oy Matkahuolto Ab. 2013a. Lipputuotteet. Osoitteessa <http://www.matkahuolto.fi/fi/matka/lipputuotteet/>. 25.4.2013.

- 2013b. Yritystieto. Osoitteessa <http://www.matkahuolto.fi/fi/yritystiedot/>. 22.4.2013.

PSA = Palvelusopimusasetus EU 2007. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007, annettu 23.10.2007, rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta. Osoitteessa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0001:01:FI:HTML>. 4.4.2013.

Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2013. Joukkoliikenteen järjestämistapa Itä-Suomen henkilöliikennestrategian osaprojekti. Raportteja 15/ 2013. Osoitteessa http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/87980/Raportteja_15_2013.pdf?sequence=3. 15.4.2013.

Regeringskansliet 2012a. Den nya kollektivtrafiklagen är här! Faktablad Informationsmaterial. Osoitteessa <http://www.government.se/sb/d/14217/a/181316>. 9.1.2012.

- 2012b. Den svenska förvaltningsmodellen. Osoitteessa
<http://www.government.se/sb/d/505>. 29.10.2012.
- 2012c. Ny kollektivtrafiklag sedan årsskiftet. Osoitteessa
<http://www.government.se/sb/d/11936/a/143195>. 13.6.2012.

RKM = Regionala kollektivtrafikmyndigheten Norrbotten 2012a. Osoitteessa
<http://www.rkmbd.se/>. 29.8.2012.

- 2012b. Regionalt trafikförsörjningsprogram för Norrbottens län. Osoitteessa
<http://www.rkmbd.se/>. 1.10.2012.

Rovaniemen kaupunkiseudun KETJU-työryhmä 2009. Rovaniemi aluetyöryhmän raportti 14.9.2009. Osoitteessa
<http://portal.liikennevirasto.fi/portal/page/portal/f/liikenneverkko/liikennejarjestelma/henkiloliikenne/joukkoliikenne/palvelutasomaarittelyt/Rovaniemi%20KETJU.pdf>. 17.4.2013.

Sveriges kommuner och landsting 2012. Hitta kollektivtrafikmyndighet via karta. Osoitteessa
http://www.skl.se/vi_arbetar_med/tillvaxt_och_samhallsbyggnad/infrastruktur/persontransporter/kollektivtrafik_4/kollektivtrafikmyndigheten-via-karta. 16.3.2012.

Trafikanalys 2012. Utbud av kollektivtrafik 2012. Osoitteessa
http://trafa.se/PageDocuments/PM_2012_11_Utbud_av_kollektivtrafik_2012.pdf. 20.12.2012.

Tuominen, V-M. - Setälä, N. - Hyökki-Kotilainen, K. 2012. Sata solmupysäkkiä Suomeen, esiselvitys. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 13/2012.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2013. Julkiset hankinnat. Osoitteessa
<http://www.tem.fi/index.phtml?s=102>. 22.4.2013.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2011. Rakennerahastot. Osoitteessa
www.rakennerahastot.fi. 23.4.2013.

Vepsäläinen, M. – Hiltunen M. J. 2001. Liikkumisen arkea Muu-Suomessa. Liikenteen ja tienpidon sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvo. Joensuun yliopiston Maantieteen laitoksen julkaisuja No 9.

Ylpiessä, K. – Hyvönen, A-S. 2012. Lapin joukkoliikenteen palvelutaso 2012 – 2016. Insinööritoimisto Liidea Oy. Osoitteessa
https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/84789/Raportteja_47_2012.pdf?sequence=1. 1.7.2012.

Ylpiessä, K – Hyötylä, T. 2012. Kemi – Tornio alueen joukkoliikenteen organisointi. Ramboll Finland Oy. Kemi – Tornio alueen kehittämissentrum ry.



Elinkeino-, liikenne- ja
ympäristökeskus

Lappeenranta

Päätös

LAPELY/1170/06.04.01/2011

30.12.2011

ASIA

Joukkoliikenteen tavoitteellisen palvelutason vahvistaminen Lapin ELY – keskuksen alueelle

RATKAISU JA PERUSTELUT

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) vahvistaa alueelleen joukkoliikennelain (869/2009) 4 §:ssä tarkoitetun tavoitteellisen palvelutason liitteen 1 mukaisesti.

Tämä päätös tulee voimaan 1.1.2012 ja on voimassa 31.12.2016 saakka.

Päätöksellä vahvistettava tavoitteellinen palvelutaso suuntaa ELY – keskuksen ja kuntien toimia joukkoliikenteen järjestämisessä ja hankinnassa. Tavoitteellinen palvelutaso ei kuitenkaan luo millekään taholle subjektiivista oikeutta sen mukaisten joukkoliikennepalveluiden saamiseen.

Päätöksen valmistelu

Joukkoliikenteen palvelutason määrittely Lapin ELY –keskuksen toimivalta-alueella perustuu vuosina 2009 – 2011 laadittuihin selvityksiin (Lapin joukkoliikenteen runkoverkko, Tunturi-Lapin joukkoliikenteen palvelutaso, Lapin joukkoliikenteen palvelutason määrittely 2012 – 2016). Selvitykset on tehty yhteistyössä alueen toimivaltaisten viranomaisten, kuntien, maakunnan liiton, liikenteenharjoittajia edustavien tahojen sekä muiden yhteistyötahojen kanssa. Palvelutason puutteita ja parantamiskohteita on lisäksi kartoitettu ELY –alueen matkailukeskuksille lähetetyllä kyselyllä. Palvelutason määrittelyä varten on selvitetty joukkoliikenteen nykyinen määrä sekä väestön, kaukoliikenteen terminaalien ja erilaisten palvelupisteiden sijoittuminen.

Liikenteen kysyntää arvioitaessa on otettu huomioon eri väestöryhmien tarpeet. Työmatkojen suuntautumista ja määrää on arvioitu työssäkäyntitilastoista ja opiskelumatkoja vastaavasti toisen asteen opiskelumatkojen matkatilastoista. Asiointimatkojen suuntautumista on arvioitu palvelupisteiden ja väestön sijoittumisen kautta ja koululaisliikenteen päävirrat on selvitetty kuntien ja liikennöitsijöiltä saatujen tietojen avulla.

Palvelutasoja on tarkasteltu valituilla yhteysväleillä. Yhteysväleiksi on valittu yhteydet kylistä kuntakeskuksiin, kuntakeskusten väliset yhteydet

LAPIN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS
Kutsunumero 020 636 0010 PL 8060
www.ely-keskus.fi/lappeenranta 96101 Rovaniemi

Hallituskatu 3 B
Rovaniemi

ja yhteydet kuntakeskuksista maakuntakeskuksiin. Lisäksi on tarkasteltu yhteyksiä lentoasemille, rautatieasemille, matkaliikennekeskuksiin sekä merkittävillä työpaikka-alueilla ja eri palvelupisteisiin.

Palvelutasoluokat on asetettu määrällisten ja laadullisten palvelutasotekijöiden perusteella hyödyntäen Liikenneviraston johdolla valmistettua valtakunnallista suositusta. Tavoitteellisesta palvelutasosta on luonnosvaiheessa pyydetty yhteistyötahojen lausunnot.

Perustelut

Vuosien 2010 – 2011 aikana yhteistyössä alueen toimijoiden kanssa toteutettujen selvitysten sekä niistä saatujen lausuntojen pohjalta tehty päätös vastaa alueen tarpeita. Määrittely on tehty yhteistyössä alueen kuntien, toimivaltaisten viranomaisten sekä maakunnan liiton ja muiden toimijoiden kanssa. Eri väestöryhmien jokapäiväiset liikkumistarpeet on otettu huomioon tilastoaineiston, yhteistyön ja lausunnonmenettelyn kautta.

Tavoitteellinen palvelutaso turvaa toteutuessaan joukkoliikenteen peruspalvelut sekä tekee mahdolliseksi joukkoliikenteen tarjonnan lisäämisen kysynnän mahdollisesti kasvaessa. Peruspalveluiden turvaaminen edistää alueellisen ja sosiaalisen tasa-arvon toteutumista. Joukkoliikenteen käytön lisääntyminen parantaa liikenneturvallisuutta ja edistää ilmastomuutoksen hillintää.

Sovelletut oikeusohjeet

Joukkoliikennelaki (869/2009)

Hallintolaki (434/2003)

Liikenneviraston ohjeita 15/2011 (Alueellisen joukkoliikenteen palvelutasomäärittelyssä käytettävät kriteerit – Liikenneviraston suositus).

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Rovaniemen hallinto-oikeuteen. Valitusosoitus on liitteenä.

Yksikönpäällikkö


Juha Tapio

Valmiustarkastaja


Heikki Hirttiö

LIITTEET

Joukkoliikenteen palvelutaso Lapin ELY –keskuksen alueella (kartta)
Valitusosoitus

JAKELU

Liikenne- ja viestintäministeriö
Liikennevirasto
Lapin kunnat ja toimivaltaiset viranomaiset
Linja-autoliitto
Suomen Taksiliiton Lapin lääninyhdistys
Lapin maakuntaliitto

Joukkoliikenteen palvelutasotavoite Lapin ELY –keskuksen toimivalta-alueella 2012 - 2016

Palvelutasotavoite kuntakeskusten välisillä yhteyksillä

-  Kuntakeskus
-  Keskitaso
-  Peruspalvelutaso
-  Minimitaso
-  Tiestö

Kuntien sisäisillä yhteyksillä (tärkeimmät kylät-kuntakeskus) tavoitteena on minimitaso, haja-asutusalueilla lakisääteinen taso.

Palvelutaso on määritelty määrävän yhteyksien suuntaan. Palvelutasoluokat ovat suuntaa antavia ja tavoitteellisia. Välttämättä kaikki kyseisen luokan kriteerit eivät täyty. Peruspalvelutasolla kaikilla yhteyksiväleillä ei voida tarjota työmatkayhteyksiä, vaikka vuorotarjonta täyttääkin kriteerit. Toisaalta minimitasollakin turvataan liityntäyhteydet kaukoliikenteeseen.



 Tekijä Liidea Oy, AHY 12/11
 Tiestöaineisto © Digiroad 2011
 Pohjakartta © MML 2011
 0 50 100 km

